Aufgaben und Stellung der Baupolizei im neuen Baurecht

Abhandlung
zur Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der
Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn

Vorgelegt von
Otto Messer
Referendar aus Neumünster i. H.

1939

Aufgaben und Stellung der Baupolizei im neuen Baurecht

Aufgaben und Stellung der Baupolizei im neuen Baurecht

Abhandlung
zur Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der
Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn

Vorgelegt von
Otto Messer
Referendar aus Neumünster i. H.

1939

Angenommen auf Bericht
des Geheimrats Professor Dr. Thoma

Printed in Germany.

Gliederung

Einleitung

Die deutsche Rechtsordnung hat noch nie innerhalb weniger Jahre eine so tiefgreifende Umbildung und Fortbildung erfahren, wie sie seit der Machtübernahme durch den Nationalsozialismus zu verzeichnen ist. Wenn diese Entwicklung auch noch keineswegs abgeschlossen ist, so ist doch festzustellen, daß alle Rechtsdisziplinen durch das Eindringen nationalsozialistischer Rechtsgedanken schon heute wesentlich beeinflußt worden sind. In besonderem Maße trifft das für das Baurecht zu, das in diesen Jahren zwar weniger eine Umbildung als vielmehr eine außerordentliche Weiterbildung erfahren hat. Diese Entwicklung des Baurechts hat auch die Stellung der Baupolizeibehörde in sehr erheblichem Maße beeinflußt; ihr sind in weitem Umfange neue Aufgaben zur Wahrnehmung überwiesen worden. Ein Vergleich ihrer heutigen Machtbefugnisse mit der Stellung, die sie anfangs im preußischen Recht innehatte, läßt eine ständige und in den letzten Jahren besonders intensive Erweiterung ihres Wirkungskreises erkennen. Diese Entwicklung zu verfolgen, ist eine interessante und lohnende Aufgabe; sie darzustellen ist das Ziel dieser Arbeit, die abschließend zugleich die Stellung, die die Baupolizei heute innehat, zu umreißen und auszuwerten versucht.

Es soll gleichzeitig einleitend darauf hingewiesen werden, daß die Entwicklung des Baurechts in den letzten Jahren so schnell und so weit fortgeschritten ist, daß sehr wohl bereits von einem neuen Baurecht gesprochen werden kann, sind doch die neuen baurechtlichen Vorschriften nicht minder bedeutsam als die früheren. Freilich ist für früher oder später eine Kodifikation des Baurechts in einem Reichsbaugesetz zu erwarten. Mit Rücksicht darauf, daß die nationalsozialistischen Forderungen an das Baurecht durch zahlreiche Gesetze und Verordnungen in allen wesentlichen Punkten schon in die Wirklichkeit umgesetzt sind und ein gewisser Abschluß in dieser Entwicklung erreicht ist, erscheint es berechtigt, bereits heute von einem neuen Baurecht[1] zu sprechen, wie es im Titel dieser Arbeit erfolgt ist.

---

[1] So auch Heilmann in Ztschr. d. Akad. f. deutsches Recht 1938. S. 226.

1. Teil

Will man die Bedeutung der der Baupolizei seit dem Jahre 1933 neu übertragenen Aufgaben, die im einzelnen im 2. Teil zu erörtern sind, ermessen, so ist es erforderlich, zunächst die Stellung und die Befugnisse, die die Baupolizei bis zu diesem Zeitpunkt innehatte, knapp zu umreißen.

Auszugehen ist davon, daß eine reichsrechtliche Regelung auf dem Gebiete des Baurechts früher fast[1] ganz gefehlt hat. Nach Art. 4 der Reichsverfassung von 1871 hatte das Reich die Regelung des Baupolizeirechts nicht für sich in Anspruch genommen; auch Art. 111 des Einführungsgesetzes zum BGB. ließ die landesgesetzlichen Vorschriften des öffentlichen Baurechts unberührt. Die Weimarer Verfassung von 1919 wies in Art. 10, Ziffer 4, dem Reich die Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung für die Gebiete des Bodenrechts, der Bodenverteilung, des Ansiedlungs- und Heimstättenwesens, der Bindung des Grundbesitzes, des Wohnungswesens und der Bevölkerungverteilung zu, jedoch hat das Reich von seiner Rechtsetzungsbefugnis keinen Gebrauch gemacht, der grundsätzliche und neue baurechtliche und speziell baupolizeirechtliche Regelungen gebracht hätte. Die Ausgestaltung des Baurechts und damit die Bestimmung und Zuweisung der der Baupolizei zukommenden Aufgaben ist daher landesrechtlich erfolgt und bei dieser Regelung ist es, von Einzelheiten abgesehen, bis zum Jahre 1933 verblieben.

Es soll der folgenden Untersuchung das preußische Baurecht und die sich aus ihm ergebende Stellung der Baupolizei, wie sie sich im Laufe der Zeit entwickelt hat, zugrunde gelegt werden, und zwar aus der Erwägung, daß einmal das preußische Landesrecht, das in etwa zwei Drittel des alten Reichsgebietes galt, als bedeutsamste landesrechtliche Regelung des alten Reiches anzusehen ist, daß zum andern das preußische Recht schon seit langer Zeit zu einer präzisen Abgrenzung der Befugnisse der Baupolizei ge-

[1] jedoch z. B. Reichsstrafgesetzbuch v. 15. 5. 1871: vor allem § 367, Ziffer 13, 14, besonders 15; Reichsgesetz betr. die Beschränkung des Grundeigentums in der Umgebung von Festungen v. 21. XII. 1871.

kommen ist und daß schließlich die Stellung der Baupolizei und die Entwicklung dieser Stellung bezeichnend ist für das Rechtsdenken des 19. und des beginnenden 20. Jahrhunderts.

Als das eigentliche Aufgabengebiet der Polizei und damit auch der Baupolizei ist das ihr durch § 10 II 17 des Allgemeinen Landrechts von 1794 zugewiesene anzusehen. § 10 II 17 ALR. besagt: „Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publico oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahren zu treffen, ist das Amt der Polizei.“ Von dieser Bestimmung des Aufgabengebietes der Polizei aus, das auch der § 14 des preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes von 1931 der Polizei mit zum Teil anderen Worten aber gleichem Inhalt zuweist, ist vom preußischen OVG. und der herrschenden Verwaltungsrechtslehre der bekannte Grundsatz herausgebildet worden, daß Aufgabe der Polizei allein die Gefahrenabwehr ist, und daß die Polizei Aufgaben der Wohlfahrtspflege nur dann wahrzunehmen berechtigt ist, wenn sie ihr, wie es § 14 Abs. 2 PVG. vorsieht, durch Spezialgesetze ausdrücklich zur Wahrnehmung zugewiesen sind.[1] Ob dieser Grundsatz heute noch gilt, wird im 3. Teil zu erörtern sein. Für die hier in Frage stehende Zeit ist seine Richtigkeit fast unbestritten; er wird daher als für diese Zeit zutreffend ohne eine weitere Erörterung, die über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen würde, auch hier zugrunde gelegt. Für das Baupolizeirecht bedeutet das, daß auch die Baupolizei grundsätzlich, soweit ihr nicht andere Aufgaben durch Gesetz zugewiesen sind, „das Bauwesen lediglich nach Rücksichten zur Abwendung von Gefahren für Leben und Gesundheit zu regeln hat“.[2] Sie hat demnach vor allem für die Stand- und Feuersicherheit der Gebäude und für die Gesundheit ihrer Bewohner zu sorgen.

Gleichzeitig sind im Allgemeinen Landrecht von 1794 in den §§ 33—83, und zwar namentlich in den §§ 65—82 Teil I Titel 8 die ersten eingehenderen speziell baurechtlichen Bestimmungen enthalten. Hervorzuheben ist der im § 65 I 8 ALR. enthaltene grundlegende Satz: „In der Regel ist jeder Eigentümer seinen Grund und Boden mit Gebäuden zu besetzen oder seine Gebäude zu verändern, wohl befugt,“ — der Grundsatz der „Baufreiheit“ oder

[1] OVG. Bd. 9, S. 373; 44/389 (391). OVG. im Verwaltungsarch. Bd. 32/95 ff. (100); Drews Allg. Teil, S. 3 ff. mit überzeugender Begründung. Baltz-Fischer S. 2; Fleiner S. 392; Hatscheck S. 129, S. 270, l 1 u. a. Ablehnend zum Teil Waldecker S. 14—16.

[2] Baltz-Fischer S. 3.

genauer gesagt der materiellen Baufreiheit, der als bedeutsamster Grundsatz des gesamten früheren Baurechts anzusehen ist.[1] Die im Rechtsstaat geltende Vermutung für die grundsätzliche Freiheit des Individuums vom staatlichen Zwang hat in diesem Satze ihren für das Gebiet des Baurechts eigentümlichen Ausdruck gefunden. Dieser Auffassung entsprach es, Einschränkungen der Baufreiheit als grundsätzlich restriktiv zu interpretierende Ausnahmen von der Regel anzusehen. Die Baupolizeibehörde hatte demgemäß den gesetzlich festgelegten Grundsatz der Baufreiheit bei allen ihren Entscheidungen zu berücksichtigen, soweit dieser Satz nicht schon durch anderweitige gesetzliche Bestimmungen selbst eingeschränkt worden war oder soweit nicht die Baupolizei anderweitig durch Gesetz für befugt erklärt worden war, von sich aus durch Polizeiverordnungen oder Polizeiverfügungen die Baufreiheit einzuschränken. Der später in ganz Preußen[2] gültige Grundsatz der Baufreiheit hat eine Bestätigung erfahren durch den § 903 BGB., der die grundsätzliche Freiheit des Eigentums festlegt. Art. 153 Abs. 3 der Weimarer Verfassung hat mit der programmatisch erhobenen[3] und gebliebenen Forderung: „Eigentum verpflichtet" seine Geltung nicht eingeschränkt.

Die übrigen genannten Vorschriften des ALR. enthalten vor allem baupolizeiliche Bestimmungen zum Schutze gegen Feuersgefahr. Sie liegen somit im Rahmen der der Baupolizei gemäß § 10 II 17 ALR. obliegenden Aufgabe der „Gefahrenabwehr". Zu erwähnen ist ferner der § 67 I 8 ALR., der die Anzeige- und Genehmigungspflicht für Bauten in Städten festlegt; diese Pflicht ist später durch Baupolizeiverordnung auf das platte Land ausgedehnt worden. Als erste Zuweisung von Aufgaben, die über die sogenannte Gefahrenabwehr hinausgehen und die Wahrnehmung ästhetischer Belange betreffen, sind die §§ 66 I 8 und 71 I 8 ALR. zu nennen, nach denen genehmigungspflichtige und genehmigungsfreie bauliche Maßnahmen zu verhindern sind, die eine Verunstaltung — d. h. nach dem preußischen OVG. eine grobe Verunstaltung — der Städte und öffentlichen Plätze zur Folge haben würde. Diese Bestimmungen des ALR., die der Baupolizei Aufgaben der Wohlfahrtspflege zuweisen, sind deshalb bemerkenswert, weil im übrigen das Allgemeine Landrecht die Aufgabe der Polizei auf die

---

[1] Baltz-Fischer, S. 59 ff. mit weiteren Lit.-Nachw.
[2] Vgl. dazu Art. 9 preuß. Verf. v. 31. 10. 1850, GS. S. 17.
[3] Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919: Art. 153: Anmerkung 16, S. 721.

Gefahrenabwehr beschränkt hatte. Es ist zwar die im „absoluten Staat" allgemein gültige Auffassung, die Polizei sei „Wohlfahrtspolizei", d. h. ihr obliege grundsätzlich und nicht nur kraft besonderer gesetzlicher Zuweisung auch die Wohlfahrtspflege, trotz des Allgemeinen Landrechts auch noch zu Anfang des 19. Jahrhunderts praktisch vorherrschend geblieben. Gleichwohl ist festzustellen, daß die Auslegung, die der § 10 II 17 des ALR. sodann gefunden hat, den vorher fast die gesamte innere Verwaltung umfassenden Aufgabenkreis der Polizei grundsätzlich auf die „Gefahrenabwehr" beschränkt hat und daß dies doch andererseits nicht dazu geführt hat, auch die Tätigkeit der Baupolizei in gleichem Maße zu beschränken. Es ist vielmehr bereits bezeichnend für die Stellung der Baupolizei, daß das Allgemeine Landrecht ihr in den erwähnten Bestimmungen in weiterem Maße als den übrigen Zweigen der Polizei ausdrücklich Aufgaben der Wohlfahrtspflege zur Wahrnehmung zugewiesen oder, genauer gesagt, belassen hat. Die genannten Vorschriften sind im übrigen zum größten Teil im Geltungsgebiet des ALR. gemäß Art. 89 Ziff. 1 b des preußischen Ausführungsgesetzes zum BGB.[1] noch in Kraft.

In der Folgezeit ist das preußische Baupolizeirecht weitgehend ausgebildet worden durch auf Grund der Generalklausel des § 10 II 17 ALR. bzw. später des § 14 PVG. und der bestehenden baurechtlichen Vorschriften erlassene Baupolizeiverordnungen. Sie führten im Zusammenhang und in der Folge der seit 1872 durchgeführten preußischen Verwaltungsreform zu einer weiteren Klärung der Aufgaben und Stellung der Baupolizei. Eine wesentliche Erweiterung der Zuständigkeit fand in dieser Zeit nicht statt. Je intensiver jedoch die Bautätigkeit und die Verstädterung wurden, umso notwendiger wurde es, nicht nur ein sicheres, sondern auch ein geordnetes und planvolles Bauen erzwingen zu können. Diese mehr und mehr hervortretende Notwendigkeit führte zum Erlaß des preußischen sogenannten Fluchtliniengesetzes vom 2. 7. 1875.[2] Dieses Gesetz stellte das Fluchtlinienwesen auf völlig neue Grundlagen. Die Festsetzung von Fluchtlinien war vorher im Gebiete des preußischen allgemeinen Landrechts durch die Polizei erfolgt. Voraussetzung hierfür war das Vorliegen eines allgemein polizeilichen Motivs (§ 10 II 17 ALR.) oder eines der im § 66 I 8 ALR. genannten Fälle (Schaden oder Unsicherheit des

[1] Vom 20. 9. 1899, GS. S. 177.

[2] Gesetz betr. die Anlegung und Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften.

gemeinen Wesens oder Verunstaltung). Das Fluchtliniengesetz erklärte demgegenüber — freilich unter Beteiligung der Ortspolizeibehörde am Festsetzungsverfahren (§§ 1 Abs. 1, 5, 6 Fluchtlinien-Gesetz) — das Fluchtlinienwesen zu einer Angelegenheit der Gemeinde, die allgemein und nicht nur in den soeben genannten Fällen zur Festsetzung von Fluchtlinien ermächtigt wurde. Für das Baupolizeirecht ist das Fluchtliniengesetz in zweierlei Hinsicht bedeutsam:

1. Die Baupolizei kann nach Offenlegung des Fluchtlinienplanes Bauten über die Fluchtlinie hinaus versagen (§ 11 Fluchtlinien-Gesetz). Gemäß § 12 ist sie ferner verpflichtet, die Baugenehmigung für Wohnbauvorhaben an unfertigen Straßen zu versagen, wenn ein dahingehendes Bauverbot ortsstatutarisch festgelegt ist.

2. Auf der Grundlage des § 1 Abs. 4 des Fluchtliniengesetzes hat sich das sog. „Vorgartenrecht" entwickelt. § 1 Abs. 4 lautet: „Die Straßenfluchtlinien bilden regelmäßig zugleich die Baufluchtlinien, das heißt die Grenzen, über welche hinaus die Bebauung ausgeschlossen ist. Aus besonderen Gründen kann aber eine hinter die Straßenfluchtlinie zurückweichende Baufluchtlinie festgesetzt werden." Im Rahmen dieser Arbeit interessiert weniger die Ausgestaltung als vielmehr die rechtliche Grundlage des Vorgartenrechts und die Tatsache, daß das Vorgartenrecht, das sich wesentlich auf der Grundlage dieses § 1 Abs. 4 gebildet hat und das unbestrittenermaßen zur Zuständigkeit der Baupolizei gehört,[1] die Baupolizeibehörden nicht nur zu Maßnahmen der Gefahrenabwehr ermächtigt. „Gefahrenabwehr" mag freilich noch vorliegen, wenn die Polizei vom Eigentümer die Einfriedigung des Vorgartens verlangt. Es werden jedoch der Baupolizei auf dem Gebiete des Vorgartenrechts auch in erheblichem Maße Aufgaben der Wohlfahrtspflege zuerkannt. Das beste Beispiel hierfür ist das der Baupolizei im § 25 Abs. 3 der „Einheitsbauordnung" von 1919 zugesprochene Recht, die ordentliche gartenmäßige Anlegung und angemessene Unterhaltung der Vorgärten zu verlangen. Daß es sich hierbei neben bisweilen vorliegenden polizeilichen Gesichtspunkten im engeren Sinn häufig auch allein um Aufgaben der Wohlfahrtspflege handelt, ist ernstlich nicht zu bestreiten.[2] Die Baupolizeibehörden können also ihre die Vorgärten betreffenden Verordnun-

---

[1] Vgl. OVG. 67/432 und im preuß. Verw.-Blatt 52/318.

[2] Balz-Fischer S. 361 Anm. 3 Abs. 2 zu § 25 der Einheitsbauordnung.

gen und Verfügungen nicht allein auf § 10 II 17 ALR. stützen. Es bedarf vielmehr des Nachweises, daß ihr diese Aufgaben der Wohlfahrtspflege durch Spezialgesetz neu zugewiesen worden sind. Um diesen schwierigen Nachweis zu führen, hat man sich auf den genannten § 1 Abs. 4 des Fluchtliniengesetzes berufen und unter Bezugnahme auf die Beratungen vor Erlaß des Fluchtliniengesetzes im Wege ausdehnender Auslegung in diesem Absatz die Grundlage des Vorgartenrechts erblicken zu können geglaubt[1]. Dem preußischen OVG., das diesen Weg einschlägt und das sich um die Entwicklung des Vorgartenrechts besondere Verdienste erworben hat,[2] ist darin beizupflichten, daß bereits vor Erlaß des Fluchtliniengesetzes eine polizeiliche Einflußnahme auf die Gestaltung der Vorgärten allgemein als rechtens anerkannt worden ist. Es weisen hierauf hin u. a. die ministerielle Anweisung für die Aufstellung und Ausführung städtischer Retablissementspläne vom 12. 5. 1855[3] die Polizeiverordnung für Berlin vom 27. 10. 1855 betreffend „Einschränkungen des Eigentümers beim Bauen" und der preußische Allerhöchste Erlaß vom 27. 7. 1862; in allen diesen Bestimmungen ist die Rede von „Vorgärten", die damit zugleich als zu Recht bestehend anerkannt werden. Auch ist bei der Beratung des § 1 des Fluchtliniengesetzes in der Kommission des Abgeordnetenhauses und im Abgeordnetenhause selbst ausdrücklich von der Frage der Vorgärten die Rede gewesen. Es ist ferner festzustellen, daß die weitgehende Einflußnahme auf die Gestaltung der Vorgärten, die auf Grund des vom preußischen OVG. bis heute entwickelten Vorgartenrechts der Baupolizei zukommt, allein den heutigen städtebaulichen Erfordernissen entspricht. Wenn gemäß § 13 des Fluchtliniengesetzes eine Entschädigung für die Unbebaubarkeit des Vorgartengeländes nicht gewährt wurde, so entspricht das gleichfalls den Rechtsauffassungen der Gegenwart, nach denen die Vorgartenpflichtigkeit eine dem Eigentum immanente Schranke ist.[4] Immerhin ist es eine, wenn auch allgemein akzeptierte, so doch gleichwohl unbefriedigende Lösung, durch ausdehnende Auslegung im § 1 Abs. 4 die Grundlage des heutigen Vorgartenrechts erblicken zu wollen. Nach seinem oben angeführten Wortlaut berechtigt der § 1 Abs. 4 des Fluchtliniengesetzes nur da-

[1] Vgl. Baltz-Fischer S. 361 Anm. 3 Abs. 2 zu § 25 der Einheitsbauordnung; ferner OVG. 33/422.

[2] Vgl. OVG. 18/371, 376; 33/422; 61/386; 65/421; 67/432; preuß. Verw.-Blatt 14/114; 15/583; 12/304, 405; 14/17; 52/317.

[3] MBliV. S. 101 § 3.

[4] Vg. Maunz, S. 296.

zu, die Bebauung zu versagen in dem Gebiet, das zwischen einer Straßenfluchtlinie und einer hinter dieser zurückweichenden besonderen Baufluchtlinie liegt. Der Wortlaut des Gesetzes selbst bietet keinen Anhalt, daß neben dieser Pflicht des Eigentümers, die Bebauung auf diesem Terrain zu unterlassen, auch positiv vom Eigentümer z. B. die Anlegung und Unterhaltung von Ziergärten soll gefordert werden können. Nicht voll überzeugend erscheint auch die vom OVG. vertretene Auffassung, aus der Festsetzung verschiedener Bau- und Straßenfluchtlinien folgten ipso iure öffentlich-rechtliche Verpflichtungen des bezeichneten Inhalts. Diese Interpretation, die zwar nach der Entstehungsgeschichte des Gesetzes als wahrscheinlich erscheint, findet jedenfalls im Wortlaut des Gesetzes keine Stütze. Die kühnen Konstruktionen, die das preuß. OVG. zur Weiterentwicklung des Vorgartenrechts hat verwenden müssen, sind also in rechtlicher Hinsicht bedenklich; sie dokumentieren andererseits das ernsthafte und begrüßenswerte Bemühen des Gerichts, dem allgemeinen zeitbedingten Anschauungswandel zu entsprechen und eine stärkere Einflußnahme auf die Gestaltung der Vorgärten zu ermöglichen; so ist gerade die Rechtsprechung zum Vorgartenrecht der Gesetzgebung ihrer Zeit vorausgeeilt. Diese Schwierigkeiten zu lösen, ist neuerdings mit Hilfe der Reichsverordnung über Baugestaltung vom 10. 11. 1936[1] versucht worden und soll später im Zusammenhang mit dieser VO. erörtert werden. Für die Entwicklung der Stellung der Baupolizei ist die geschilderte Entwicklung des Vorgartenrechts deswegen bedeutungsvoll und bezeichnend, weil sich die Tendenz, der Baupolizei in zunehmendem Maße Aufgaben der Wohlfahrtspflege zuzuweisen, hier besonders stark ausgeprägt, ist ihr doch entsprochen worden, ohne daß man die Zuweisung dieser Aufgaben durch den § 1 Abs. 4 des Fluchtliniengesetzes hätte zwingend nachweisen können.

Zwei weitere Schritte auf dem Wege, der Baupolizei auch die Wahrnehmung ästhetischer Belange zu überweisen, waren die preußischen Gesetze vom 2. 6. 1902 und vom 15. 7. 1907.

Das Gesetz gegen die Verunstaltung landschaftlich hervorragender Gegenden vom 2. 6. 1902 erklärt die Landespolizeibehörden für befugt, zur Verhinderung der Verunstaltung landschaftlich hervorragender Gegenden vor allem Reklameschilder, die das Landschaftsbild verunzieren, außerhalb der geschlossenen Ortschaften durch Polizeiverordnung zu verbieten. Daß das Ge-

[1] RGBl. Teil I, S. 983.

setz mit dem Erlaß dieser Polizeiverordnungen nur die Landespolizeibehörden betraut, beweist, daß man bei der Überweisung dieser zusätzlichen auf dem Gebiete der Ästhetik liegenden Aufgaben an die Polizei mit großer Vorsicht ans Werk ging und eine sachverständige und schonsame Handhabung dieser Ermächtigung sicherstellen wollte. Für die auf Grund derartiger Polizeiverordnungen zu erlassenden Polizeiverfügungen hat das preußische OVG. früher ebenfalls nur die Landespolizeibehörden für zuständig erachtet.[1] Das OVG. berief sich dabei auf den Ausführungserlaß zum Gesetz[2], in dessen Ziffer 5 gleichfalls folgende Ansicht vertreten wird: Es habe auf diesem Gebiet bisher eine polizeiliche Zuständigkeit überhaupt nicht bestanden; da das Gesetz aber nur eine Zuständigkeit der Landespolizeibehörden begründet habe und keine Bestimmung über die Zuständigkeit zum Erlaß von polizeilichen Verfügungen im einzelnen Fall auf Grund der von den Landespolizeibehörden erlassenen Polizeiverordnungen getroffen habe, müsse man mangels anderweitiger Bestimmung folgern, daß auch für solche Verfügungen die Landespolizeibehörden ausschließlich zuständig seien, die sich allerdings der Ortspolizeibehörden als ausführender Organe bedienen könnten. Diese Stellungnahme scheint von der Auffassung auszugehen, es müsse bei der Zuweisung von Angelegenheiten der Wohlfahrtspflege an die Polizei auch hinsichtlich der Zuständigkeit eine restriktive Interpretation zu Ungunsten der Zuständigkeit der unteren Polizeibehörden Platz greifen. Neuerdings hat das OVG. unter Abweichung von dieser Rechtsprechung in einer Entscheidung vom 4. 2. 1937[3] für den Erlaß derartiger Polizeiverfügungen die örtlichen Baupolizeibehörden als zuständig erklärt. Zur Begründung führt das OVG. dreierlei an:

1. Der Wortlaut des Gesetzes vom 2. 6. 1902 biete keine Stütze, die Unzuständigkeit der örtlichen Polizeibehörden für die auf Grund einer von der Landespolizeibehörde erlassenen Polizeiverordnung zu erlassenden Polizeiverfügungen anzunehmen.
2. Die durch das Gesetz vorgenommene Erweiterung des polizeilichen Aufgabenkreises sei für die damalige Zeit etwas ganz Außergewöhnliches gewesen. Die damals herrschenden Bedenken, auch die unteren Polizeibehörden auf diesem neuen Tätigkeitsgebiet wirksam werden zu lassen, hätten daher zur früher

[1] OVG. 64/466; OVG. im preuß. Verw.-Bl. 50/541.
[2] Vom 16. 6. 1902: MBliV. 1902, S. 132.
[3] OVG. 100/255.

vom preußischen OVG. vertretenen Auffassung geführt. Heute sei die Tätigkeit auch der unteren Polizeibehörden auf dem Gebiet der „Wohlfahrtspflege“ keineswegs mehr außergewöhnlich. Auch die verstärkte Sucht, Werbetafeln außerhalb geschlossener Ortschaften aufzustellen, verlange die Zuständigkeit der örtlichen Polizeibehörden, um ein schnelles Einschreiten im Einzelfall zu sichern und auch um die Landespolizeibehörden zu entlasten.

3. Da eine Zuständigkeit der Landespolizeibehörde für Polizeiverfügungen dieser Art jedenfalls aus dem Gesetz nicht nachweisbar sei und es eine materielle Zuständigkeitsordnung gemäß § 3 Abs. 5 der preuß. PVG. und der hierzu ergangenen VO. vom 1. 10. 1931 nicht mehr gebe, vielmehr die Zuständigkeit der Ortspolizeibehörde die grundsätzliche und umfassende sei, rechtfertige sich eine Auslegung des Gesetzes dahingehend, die Ortspolizeibehörden für derartige Polizeiverfügungen als zuständig anzusehen.

Dieser Entscheidung ist beizupflichten. Maßgebend dürfte sein, daß der Wortlaut des Gesetzes vom 2. 6. 1902 über die Zuständigkeit zum Erlaß von Polizeiverfügungen gegen verunzierende Reklame im Sinne des Gesetzes nichts bestimmt, und daß unbestrittenermaßen[1] die Zuständigkeit der Ortspolizeibehörde die grundsätzliche ist. Mit der Konstituierung einer formellen Zuständigkeitsregelung für die Landes- und Kreispolizeibehörden durch § 3 des preuß. PVG. i. Verb. mit der VO. vom 1. 10. 31 ist jedenfalls für diese Behörden eine materielle Zuständigkeitsordnung für den Erlaß von Polizeiverfügungen entfallen[2]. Hinzu kommt, daß nach den heutigen Verhältnissen den unteren Polizeibehörden hiermit im Vergleich zu den übrigen ihr obliegenden Aufgaben keineswegs eine besonders schwierige Aufgabe übertragen wird und daß eine Betrauung der unteren Polizeibehörden mit diesen Aufgaben erwünscht ist, um die praktische und schnelle Durchführung der nach dem Gesetz vom 2.6.1902 erlassenen Polizeiverordnungen im Einzelfall zu sichern. Die Berücksichtigung dieser heute geltenden Verhältnisse und Anschauungen bei der Auslegung des Gesetzes von 1902 rechtfertigt sich im übrigen aus dem allgemeinen Rechtsgrundsatz, der im § 1 des „Steueranpassungsgesetzes“[3] seinen speziellen Ausdruck gefunden hat, daß Gesetze nach nationalsozialisti-

---

[1] Drews, Allgemeiner Teil, S. 55; Baltz-Fischer S. 82, Anm. 1 zu § 3 PVG.; Ausführungsbestimmungen zu § 3 v. 1. 10. 1931 im MBliV 1931, S. 923—924.

[2] Drews, Allgemeiner Teil, S. 55.

[3] Vom 16. 10. 1934 RGBl. Teil I, S. 925.

scher Weltanschauung auszulegen sind. Aus diesen Gründen ist der in der Entscheidung des preußischen OVG. vom 4. 2. 1937 zu konstatierenden Änderung der Rechtsprechung zuzustimmen. Die getroffene Feststellung, daß für Polizeiverfügungen zur Durchführung von auf der Grundlage des Gesetzes vom 2.6.1902 erlassenen Polizeiverordnungen die örtlichen Polizeibehörden zuständig sind, bedarf jedoch einer Einschränkung: Soweit es sich hierbei um Polizeiverfügungen im Baugenehmigungsverfahren handelt (z. B. Versagung der Bauerlaubnis) ist nach § 1 des preußischen Gesetzes über baupolizeiliche Zuständigkeiten vom 15. 12. 1933 nunmehr in Landkreisen die Kreispolizeibehörde (Landrat) zuständig.

Einschneidender noch war das preußische Gesetz „gegen die Verunstaltung von Ortschaften und landschaftlich hervorragenden Gegenden" vom 15. 7. 1907. Es enthält als unmittelbare Bestimmung in seinem § 1 die Verpflichtung der Baupolizeibehörden, die Genehmigung für Bauten zu versagen, die Straßen oder Plätze der Ortschaft oder das Ortsbild gröblich verunstalten würden. Es folgen sodann in den §§ 2 ff. mittelbare Bestimmungen, die nach Erlaß eines dahingehenden Ortsstatuts einen Schutz für einzelne Straßen, Bauwerke und Plätze, die besonderen künstlerischen Wert haben, eine baupolizeiliche Genehmigungspflicht für bestimmte Reklamearten, sowie besondere Anforderungen für die Bebauung bestimmter Straßen vorsehen. Außerdem erhielt der Regierungspräsident die Befugnis, einzelne landschaftlich hervorragende Teile des Bezirkes unter besonderem Schutz zu stellen. Er bedurfte hierzu der Zustimmung des Bezirksausschusses, die jedoch seit dem Inkrafttreten des preußischen Gesetzes über die Anpassung der Landesverwaltung an die Grundsätze des nationalsozialistischen Staates vom 15. 12. 1933 entfallen ist.

Die beiden preußischen Verunstaltungsgesetze von 1902 und 1907 stellen somit einen bemerkenswerten weiteren Schritt auf dem Wege dar, der Polizei auch Angelegenheiten der Wohlfahrtspflege zuzuweisen. Angesichts der häufig unschönen Bebauung, die sich entwickelt hatte, und vor allem veranlaßt durch den bekannten Berliner Kreuzberg-Fall, der 1882 vom preußischen OVG. entschieden wurde[1], war in der öffentlichen Meinung der Boden für ein Eingreifen des Gesetzgebers zur Verhinderung von Verunstaltungen bereitet worden. Die Verunstaltungsgesetze, die die hierfür erforderlichen Handhaben schufen, konnten dabei nicht auf eine Schmälerung der Rechte des einzelnen Staatsbürgers verzichten, die in

[1] OVG. 9/353.

der in beiden Gesetzen zu konstatierenden weiteren Beschränkung der „Baufreiheit" nachweisbar ist.

Während mit dem Jahre 1907 in Preußen die Entwicklung der Stellung der Baupolizei einen gewissen Abschluß erreicht hatte, kamen in diesen Jahren in den Baugesetzen oder Landesbauverordnungen einiger anderer deutscher Staaten (z. B. Baden, Württemberg, Sachsen)[1] baurechtlich stark reformatorische Gedanken zum Ausdruck, die erhebliche weitere Einschränkungen der Baufreiheit bedingten. In Preußen erhielt die Baupolizei sodann einen weiteren für ihre Entwicklung entscheidenden Zuwachs von im wesentlichen polizeifremden Aufgaben durch das preußische Wohnungsgesetz vom 28. 3. 1918. Der grundlegende Durchbruch neuer Anschauungen, den dies Gesetz für Preußen gebracht hat, ist nur zu verstehen im Zusammenhang mit dem Wandel der allgemeinen Ansichten über die Stellung des Bürgers zum Staat, wie sie die ersten drei Jahre des Weltkrieges verursacht hatten. In diesen Kriegs- und Notjahren war ein staatliches Eingreifen und die Beschneidung der Freiheit des Einzelnen auf allen Lebensgebieten notwendig gewesen. Zahllos sind in den Kriegsjahren auch die Verordnungen, die der Bundesrat, gestützt auf die Ermächtigung des § 3 des Gesetzes „über die Ermächtigung des Bundesrats . . . . ." vom 4. 8. 1914[2] erließ. Bezeichnend für die Entwicklung des Baurechts während des Krieges ist die preuß. VO. betr. die Förderung des Wiederaufbaues der durch den Krieg zerstörten Ortschaften in der Provinz Ostpreußen vom 19. 1. 1915[3]. Ihr § 2 räumt der Baupolizei für den Wiederaufbau der zerstörten Ortschaften teilweise bereits die gleichen Befugnisse ein, wie sie später durch Art. 4 § 1 des preuß. Wohnungsgesetzes der Baupolizei in ganz Preußen zugewiesen wurden. Auf der jedenfalls zu Beginn des Jahres 1918 noch vorhandenen Einsicht von der Notwendigkeit derartiger staatlicher Eingriffe basierend, erging sodann am 28. 3. 1918 das erwähnte preußische Wohnungsgesetz. Es ist deshalb von so entscheidender Bedeutung für das Baurecht gewesen, weil es — abgesehen von der VO. vom 19. 1. 1915 — erstmalig weitgehende Beschränkungen der Baufreiheit des Einzelnen zur Erzielung eines befrie-

---

[1] Baden: Landesbauordnung v. 1. 9. 1907; Gesetz- und VO.-Blatt 1907, S. 385. Württemberg: Bauordnung vom 28. 7. 1910 Reg.-Bl. S. 333. Sachsen: Allgemeines Baugesetz vom 1. 7. 1900; Ges.-VBl. 1900, S. 381. Vgl. auch Art. 116 des badischen Polizeistrafgesetzbuches vom 31. 10. 1863, Reg.-Bl. S. 439.

[2] RGBl. S. 435.

[3] GS. S. 7.

digenden baulichen Gesamtbildes ermöglicht und damit prinzipiell und praktisch die Idee verwirklicht, daß die Interessen des Einzelnen hinter den Interessen der Gesamtheit an der Schönheit und Landschaftsverbundenheit der Häuser, Straßen und Plätze zurücktreten müssen. Für das Gebiet des Baupolizeirechts ist in erster Linie der Artikel 4 näher zu betrachten. In fast allen Punkten des § 1 dieses Artikels ist eine Erweiterung der baupolizeilichen Aufgaben über das rein polizeiliche Gebiet hinaus zu konstatieren. Sämtliche Bestimmungen dieses Paragraphen sind mittelbare, denen erst nach Erlaß einer dahingehenden Bauordnung bindende Wirkung zukommt. Ziff. 1 des § 1 regelt die Abstufung der Bauweise; rechtlich interessant ist die hier getroffene Neuregelung vor allem deshalb, weil nunmehr die Bauordnungen Bestimmungen über die Abstufung der Bauweise auch ohne Vorliegen eines eigentlich polizeilichen Motivs treffen können. Derartige Bestimmungen wurden vom preußischen OVG. früher nur dann für rechtsgültig erachtet, wenn sie zumindest in ihrer Gesamtwirkung einen gesundheitspolizeilichen Zweck erfüllen sollten und zu erfüllen geeignet waren[1]. Die gleiche Entwicklung ist in Ziff. 2 des § 1 Art. 4 zu konstatieren. Ziff. 2 ermöglicht die Ausscheidung von Ortsteilen, Straßen und Plätzen, für welche die Errichtung von Anlagen nicht zugelassen ist, die beim Betrieb durch Verbreitung übler Dünste, durch starken Rauch oder ungewöhnliches Geräusch Gefahren, Nachteile oder Belästigungen für die Nachbarschaft oder das Publikum überhaupt herbeizuführen geeignet sind." Wie der Wortlaut der Ziff. 2 ergibt, ist es den Baupolizeibehörden nunmehr ermöglicht, die Errichtung nicht nur gefährdender, sondern auch allein benachteiligender oder belästigender Anlagen der bezeichneten Art zu unterbinden. Auch in Ziff. 3 ist eine ähnliche Überschreitung der „polizeilichen Linie" festzustellen. Ziff. 3 ermöglicht die Ausscheidung reiner Wohngebiete, in denen gewerbliche Anlagen jeder Art verboten sind und andererseits die Ausscheidung reiner Gewerbegebiete. Als für die Entwicklung des Baupolizeirechts bedeutsamste Bestimmung ist sodann auf Ziff. 4 des § 1 hinzuweisen. Ziff. 4 ermöglicht es, in Bauordnungen zu regeln den Verputz und Anstrich oder die Ausfugung bestimmter Gebäudegruppen sowie die einheitliche Gestaltung des Straßenbildes unter Berücksichtigung des Denkmal- und Heimatschutzes und Ziff. 5 fügt hinzu, daß in Bauordnungen auch die Vorlage von Bauzeichnungen für alle Außenflächen von Wohngebäuden gefordert werden

[1] OVG. 34/386.

kann. Ziff. 4 und 5 ermöglichen es der Baupolizei damit, weit über die Bestimmungen der Verunstaltungsgesetze hinaus ästhetische Interessen in der Bauentwicklung zur Geltung zu bringen. Auch Art. 4 § 3, der sich gegen die Errichtung von Wohnhäusern mit freistehenden Brandgiebeln wendet, verfolgt gleichfalls ästhetische Gesichtspunkte. Infolge der grundsätzlichen Bedeutung, die diesen Bestimmungen für die Hebung der Baukultur und für die Einflußnahme auf die Außenreklame zukommt, wird auf sie im zweiten Teil dieser Arbeit noch näher einzugehen sein[1]. Hingewiesen sei hier nur darauf, daß gerade in diesen Vorschriften der Durchbruch neuer Gedanken auf dem Gebiete des Baupolizeirechts ersichtlich wird. Daß der Baupolizei nicht mehr nur ausnahmsweise, sondern nunmehr prinzipiell die Wahrung ästhetischer Belange im Bauwesen zukommt, bringen diese Bestimmungen zum Ausdruck, ist doch die der Baupolizei eingeräumte Einflußnahme auf dem Gebiete der Bauästhetik in den Verunstaltungsgesetzen noch als eine nur ausnahmsweise, im Wohnungsgesetz jedoch bereits als eine grundsätzliche angesehen, wie sich aus dem Umfang der ihr jeweils eingeräumten Befugnisse ergibt.

Das Wohnungsgesetz enthält sodann in den Artikeln 5 und 6 Bestimmungen, die in das Wohnungswesen eingreifen. Art. 5 handelt vom Erlaß sog. Wohnungsordnungen über die Benutzung der Gebäude zum Wohnen und Schlafen; derartige Wohnungsordnungen sind im Wege der Polizeiverordnung und zwar, um auf die örtlichen Gegebenheiten Rücksicht nehmen zu können, in der Regel als Orts- und Kreispolizeiverordnungen zu erlassen. Über die bloße Gefahrenabwehr und die ihr sonst zustehenden Befugnisse hinaus werden der Baupolizei, deren Gebiet durch diese wohnungspolizeilichen Aufgaben am nächsten berührt wird, durch die in Art. 5 vorgenommene Abgrenzung ihres Aufgabenkreises für den Erlaß und demzufolge auch die Durchführung von Wohnungsordnungen auch weitere Aufgaben der Wohlfahrtspflege überwiesen.[2] Art. 6 behandelt die Wohnungsaufsicht und erklärt diese „unbeschadet der Befugnisse der Ortspolizeibehörde" grundsätzlich zur Gemeindesache. Umfang und Art der Ausübung der Wohnungsaufsicht bestimmen die §§ 1 und 3 des Art. 6.[3] Wohnungsaufsichtsbehörde ist der Gemeindevorstand, jedoch ist zur Durchführung der Wohnungsaufsicht in Gemeinden mit mehr als 100000 Einwoh-

---

[1] Vgl. 2. Teil, III, 1 und 4.
[2] Vgl. OVG. 78/409; Stölzel Anm. 9 zu Art. 5 § 1 WG.
[3] OVG. 82/451.

nern stets, in Gemeinden von 50000—100000 Einwohnern sofern die Aufsichtsbehörde es vorschreibt, ein Wohnungsamt zu errichten. Darüber hinaus kann die Aufsichtsbehörde für Gemeinden zwischen 10000 und 50000 Einwohnern die Anstellung von Wohnungsaufsehern vorschreiben oder auch für mehrere Gemeinden die Errichtung eines gemeinsamen Wohnungsamts genehmigen. Als Aufgaben der Wohnungsaufsicht sind im Gesetz genannt die Kenntnisnahme von den Zuständen im Wohnungswesen, das Hinwirken auf die Fernhaltung und Beseitigung von Mißständen sowie auf die Verbesserung der Wohnungsverhältnisse namentlich der Minderbemittelten sowie die Überwachung der Befolgung der Vorschriften der Wohnungsordnungen. Außerdem können ihr weitere verwandte Aufgaben von der Gemeinde zugewiesen werden. Die Wohnungsaufsichtsbehörde hat diese Aufgaben in erster Linie durchzusetzen durch Rat oder Mahnung, notfalls aber durch hierzu erforderliche Anordnungen, die nach der Rechtsprechung des preuß. OVG. hinsichtlich ihrer materiellen Erfordernisse und auch hinsichtlich der Anfechtbarkeit den für polizeiliche Verfügungen geltenden Bestimmungen unterliegen.[1] Dieser Ansicht ist beizupflichten, weil derartige Anordnungen inhaltlich polizeilichen Charakters sind. Für das Baupolizeirecht bedeutsam ist insbesondere, daß neben die der Baupolizei vor allem nach § 10 II 17 ALR. zustehenden und durch Art. 5 WG. erweiterten „wohnungspolizeilichen" Befugnisse, gegen mangelhafte Wohnungen einzuschreiten, zum Teil konkurrierend, zum Teil besonders auf dem Gebiet der Wohnungsfürsorge weitergehend die Zuständigkeit der Wohnungsaufsichtsbehörde getreten ist. Auch die Wohnungsaufsichtsbehörde kann gemäß Art. 6 § 3 WG. auf dem Gebiet des Wohnungswesens auch zum Zwecke der Gefahrenabwehr einschreiten. Zu diesem Ergebnis muß man kommen, weil einerseits die polizeilichen Befugnisse durch die Errichtung der Wohnungsaufsicht nicht beschränkt werden sollten („unbeschadet der allgemeinen gesetzlichen Befugnisse der Ortspolizeibehörde": Art. 6 § 1), andererseits nach Art. 6 § 3 die Wohnungsaufsichtsbehörde bei Erlaß der erforderlichen Anordnungen gefahrenabwehrend tätig werden kann, wenn sie Abhilfe schafft bei Wohnungen, deren Beschaffenheit oder Benutzung den an sie zu stellenden Anforderungen nicht entspricht. Die §§ 1 Abs. I und 3 Abs. I Art. 6 verbieten also nach ihrem Wortlaut und der durch diesen getroffenen Bestimmung des Aufgabenkreises der Wohnungsaufsichtsbehörde eine Auslegung da-

[1] OVG. 77/469; 86/414.

hingehend, die Wohnungsaufsichtsbehörde sei nur auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege zuständig. Desgleichen kann natürlich die Polizeibehörde in einer von ihr erlassenen Wohnungsordnung nicht die Zuständigkeit der Wohnungsaufsichtsbehörde auf die Wohlfahrtspflege begrenzen[1]. Eine derartige Polizeiverordnung ist schon wegen Verstoßes gegen eine höhere Rechtsnorm, nämlich gegen die §§ 1 und 3 WG. und die in ihnen vorgenommene Zuständigkeitsbestimmung der Wohnungsaufsichtsbehörde als ungültig anzusehen[2]. Daß die somit festzustellende Überschneidung der Zuständigkeiten von Baupolizeibehörde und Wohnungsamt ein höchst unerfreuliches Ergebnis ist, bedarf keines besonderen Nachweises. Sie steht zudem im Gegensatz mit dem immer wieder betonten Streben nach der Einheit in der örtlichen Verwaltung. In der Praxis hat sich im übrigen gezeigt, daß auch auf dem Gebiet des Wohnungswesens gewöhnlich durch beratende Fürsorge nicht viel erreicht wird, sondern daß meistens zur Durchsetzung der erstrebten Ziele der Erlaß von Polizeiverfügungen oder ihnen analog zu behandelnden Anordnungen der Wohnungsaufsichtsbehörden (Wohnungsämter) erforderlich ist. Auch auf diesem Gebiet liegt also das Schwergewicht noch immer in der polizeilichen Tätigkeit.

Auf dieser durch das preußische Wohnungsgesetz und insbesondere durch Art. 4 des Gesetzes geschaffenen neuen Rechtslage basierte die am 24. 4. 1919 vom Staatskommissar für das Wohnungswesen erlassene preußische Einheitsbauordnung; dadurch, daß sich die Bauordnungen, die in Stadtkreisen gewöhnlich als Ortspolizeiverordnungen, im übrigen als Regierungspolizeiverordnungen ergingen, dieser Einheitsbauordnung anglichen, wurde in Preußen eine weitgehende Einheitlichkeit des Baurechts erzielt. Wünschenswert und konsequenter wäre es freilich gewesen, diese Vereinheitlichung durch Erlaß eines allgemeinen Baugesetzes für Preußen noch weiter zu treiben. Abgesehen jedoch von den Schwierigkeiten, die eine derartige Kodifizierung des Baurechts in Preußen überhaupt schon mit sich bringt und die gerade heute wieder sichtbar werden, wäre es auch sehr schwer gewesen, die Zustimmung des Landtages zu einem derartigen Baupolizeigesetz zu erringen. Allerdings war im Jahre 1918 das tief einschneidende Wohnungsgesetz von den beiden Häusern des damaligen preußischen Landtages verabschiedet worden. Im preußischen Landtag des Weimarer Reiches spitzten sich jedoch in dem Maße, in dem das

[1] Vgl. OVG. 77/469.
[2] Vgl. § 30 PVG.; auch: OVG. 77/469.

Parteiwesen zersplitterte, die zwischen den einzelnen Gruppen bestehenden Meinungsverschiedenheiten immer heftiger zu; je unüberbrückbarer aber diese Gegensätze, die aus den vielfältigen politischen Ideologien geboren waren, wurden, desto aussichtsloser wurde es, im Landtag ein Gesetz durchzubringen, das auf dem Gebiet des Baurechts reformierend und kodifizierend eingegriffen hätte. So ist es bedauerlich, aber leider verständlich, daß, nachdem 1919 mit Hilfe der Einheitsbauordnung eine gewisse Vereinheitlichung des Baurechts unter Umgehung des Parlaments erreicht war, diese Entwicklung nicht weiter geführt worden ist. Erwähnt soll im übrigen noch werden, daß der Überweisung der Wahrnehmung ästhetischer Belange an die Baupolizei Grenzen gesetzt waren durch Art. 142 der Weimarer Verfassung, der die Freiheit der Kunst proklamierte.[1]

Die genannten preußischen Gesetze und insbesondere das preuß. Wohnungsgesetz sind, wie betont, von außerordentlicher Bedeutung für die Entwicklung des preuß. Baupolizeirechts gewesen. Andererseits darf nicht verkannt werden, daß der Schutz, der durch diese Gesetze gewährt wurde, in mancher Hinsicht beschränkt war, betrafen sie doch beispielsweise entweder nur landschaftlich hervorragende Gegenden (Verunstaltungsgesetz vom 2. 6. 1902 und § 8 des Verunstaltungsgesetzes vom 15. 7. 1907) oder nur Straßen, Plätze und einzelne Bauwerke von geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung (§ 2 Verunstaltungsgesetz vom 15. 7. 1907) oder nur bestimmte Flächen, wie Landhausviertel, Badeorte Prachtstraßen usw. (§ 4 Verunstaltungsgesetz vom 15. 7. 1907) oder nur vornehmlich Wohnzwecken dienende Gebäude oder nur das Äußere der Gebäude, soweit es von öffentlichen Verkehrsflächen aus sichtbar ist (Art. 4 § 1 Ziffer 4 des Wohnungsgesetzes vom 28. 3. 1918).

Neben diesen für die Entwicklung des Baurechts und des Aufgabengebietes der Baupolizei wichtigsten Gesetzen sollen aus der Zeit vor dem Jahre 1933 nur noch erwähnt werden folgende Gesetze, die zugleich, ebenso wie die vorher genannten, eine mehr oder weniger starke Einschränkung der Baufreiheit enthalten und der Baupolizei meistens die Verpflichtung auferlegen, in bestimmten Gebieten die Baugenehmigung entweder ganz zu versagen oder nur unter bestimmten Bedingungen zu erteilen:

---

[1] Kitzinger: Art. 142, Satz 1: D. Freiheit d. Wissenschaft und der Kunst; in: Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, hrsg. v. Nipperdey, 2. Bd. S. 449 f.

1. Das Reichsgesetz betr. die Beschränkung des Grundeigentums in der Umgebung von Festungen vom 21. 12. 1871 (Rayongesetz). An seine Stelle ist seit dem 1. 3. 1935 das Gesetz über die Beschränkung von Grundeigentum aus Gründen der Reichsverteidigung (Schutzbereichgesetz) vom 24. 1. 1935 getreten.[1]

Folgende preußische Gesetze:

2. Das Feld- und Forstpolizeigesetz vom 1. 4. 1880, in neuer Fassung bekanntgemacht am 21. 1. 1926.
3. Das Gesetz betr. die Gründung neuer Ansiedlungen (Ansiedlungsgesetz) vom 10. 9. 1904.
4. Das Wassergesetz vom 7. 4. 1913.
5. Das Gesetz betreffend Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhr-Kohlen-Bezirk vom 5. 5. 1920.
6. Das Gesetz zur Erhaltung des Baumbestandes und Erhaltung und Freigabe von Uferwegen vom 29. 7. 1922.
7. Das Ausführungsgesetz zum Reichsheimstättengesetz vom 18. 1. 1924.

Am Ende dieser Entwicklung der Stellung der Baupolizei ergibt sich, daß Grundlage dieses Zweiges der Polizei bis zum Jahre 1933 zwar noch immer die Wahrnehmung der im Rahmen der „Gefahrenabwehr" liegenden und polizeilich im eigentümlichen Sinne zu nennenden Aufgaben geblieben ist, daß daneben aber der Baupolizei in sehr starkem Maße polizeifremde Aufgaben zugewiesen wurden. In dem Zeitpunkte, in dem die Schaffung des neuen Baurechts durch den Erlaß der ersten dieses Gebiet betreffenden Gesetze des Dritten Reiches begann, war die Tätigkeit der Baupolizei bereits von einer rein sicherheitspolizeilichen zu einer etwa gleichermaßen sicherheits- und wohlfahrtspolizeilichen geworden.

Hervorgehoben soll schließlich noch werden, daß diese Überweisung neuer auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege liegender Aufgaben häufig erst dann erfolgt ist, wenn die sich entwickelnden unhaltbaren Zustände ein Eingreifen durch Gesetz dringend forderten. Viele Fehler, die in der Bauentwicklung gemacht wurden und die so schwer wieder auszumerzen sind, wären vermieden worden, wenn man die Notwendigkeit des Eingreifens früher erkannt und sich zu den entsprechenden Eingriffen in „Freiheit und Eigentum" rechtzeitig entschlossen hätte. Auch als mit den erörterten Gesetzen die Rechtsgrundlage für eine sehr weitgehende Einflußnahme auf das Bauwesen geschaffen war, ist in der Praxis von

[1] Vgl. 2. Teil, V, 1.

den Baupolizeibehörden von den ihnen eröffneten Einwirkungsmöglichkeiten im allgemeinen nicht im notwendigen Umfange Gebrauch gemacht worden. Verständlich wird dies Verhalten, wenn man sich vor Augen hält, daß auch die Baupolizeibehörden damals von der allgemeinen Scheu, in Freiheit und Eigentum des Staatsbürgers einzugreifen, beeinflußt waren.

2. Teil

Der nationalsozialistische Staat ist seit dem Jahre 1933 mit der ihm eigenen Tatkraft an eine Neugestaltung auch des Baurechts und damit auch des Baupolizeirechts herangegangen. Er ging dabei davon aus, daß das Baurecht, so wie er es bei der Machtergreifung vorfand, noch nicht die Handhaben bot, um die Forderungen durchzusetzen, die der Nationalsozialismus auf diesem Gebiete stellen mußte. Dazu bedurfte es vor allem einer erheblichen Erweiterung der Kompetenzen der Baupolizei, die im folgenden zu schildern ist und bereits soweit gediehen ist, daß heute ein gewisser Abschluß erreicht zu sein scheint. Es hat sich bei diesen grundsätzlichen Fragen nur um eine reichsrechtliche Neuregelung handeln können und gehandelt, von einigen Ausnahmen abgesehen, auf die jeweils besonders hingewiesen werden wird. Bewußt und mit Recht ist vorerst von einer vorzeitigen und übereilten Kodifikation des Baurechts in einem Reichsbaugesetz, wie sie für früher oder später zu erwarten ist, abgesehen worden. Schrittweise sind, entsprechend den andrängenden Bedürfnissen durch einzelne Gesetze und Verordnungen der Baupolizei jene Aufgaben und jene Machtbefugnisse zugewiesen worden, deren sie zur Durchsetzung des nationalsozialistischen Rechtsdenkens im Bauwesen bedarf.

Zwei Gesetze haben diese Entwicklung, die bereits zur Schaffung eines neuen Baurechts geführt hat, eingeleitet:

1. Das Gesetz über die Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten vom 22. 9. 1933[1],
2. das Gesetz über einstweilige Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens vom 3. 7. 1934.[2]

Diese beiden Gesetze selbst enthalten größtenteils in das Gebiet des Siedlungs- und Planungswesens fallende Bestimmungen; sie sind daher insoweit von nachgeordneter Bedeutung für das Baupolizeirecht. Außerordentlich wichtig und grundlegend für die spätere Entwicklung ist dagegen die Tatsache, daß im § 1 des Gesetzes vom 3. 7. 1934 der Reichswirtschaftsminister ermäch-

[1] RGBl. Teil I, S. 659.
[2] RGBl. Teil I, S. 568.

tigt wird, bis zur reichsgesetzlichen Regelung u. a. des öffentlichen Baurechts diejenigen Maßnahmen zu treffen, die erforderlich sind, um das deutsche Siedlungswesen zu überwachen und zu ordnen. Auf Grund dieser Delegation sind sodann fast alle das Baupolizeirecht betreffenden Verordnungen ergangen. Da diese über die verschiedensten Gebiete des Baurechts und des Baupolizeirechts Bestimmungen treffen, ist die im § 1 des Gesetzes vom 3. 7. 1934 erteilte Ermächtigung vom ermächtigten Minister offenbar als sehr weitgehend angesehen worden, trotz der in diesem Paragraphen enthaltenen Klausel: diejenigen Maßnahmen zu treffen, die erforderlich sind, um das deutsche Siedlungswesen zu überwachen und zu ordnen. Der Begriff „deutsches Siedlungswesen" ist somit sehr weit ausgelegt worden.[1] Bedenken gegen diese Praxis, das Baupolizeirecht betreffende Verordnungen verschiedenster Art auf die Ermächtigung des § 1 des Gesetzes über einstweilige Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens vom 3. 7. 1934 zu stützen, sind jedoch bisher nicht geltend gemacht worden, und es ist zuzugeben, daß der Begriff „deutsches Siedlungswesen" außerordentlich weitgehend und umfassend ist.

I. Abschnitt:
Zuständigkeit und Baugenehmigungsverfahren im allgemeinen

1. Die im Gesetz über einstweilige Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens vom 3. 7. 1934 im § 1 bestimmte ministerielle Zuständigkeit des Reichswirtschaftsministers ist aufgehoben worden durch den Erlaß des Führers und Reichskanzlers über das Siedlungs- und Wohnungswesen vom 4. 12. 1934[2]; zusammen mit anderen im Erlaß bezeichneten Aufgaben wurde auch die genannte im § 1 des Gesetzes vom 3. 7. 1934 enthaltene Ermächtigung zum Erlaß von Vorschriften auf dem Gebiete des öffentlichen Baurechts auf den Reichsarbeitsminister übertragen, der sodann die wichtigen neuen das Baupolizeirecht betreffenden Verordnungen erlassen hat. Durch das Gesetz über den Neuaufbau des Reiches vom 30. 1. 1934[3] und die dazu erlassene erste Verord-

---

[1] So auch: von Schmeling, Gesetzgeberische Vorarbeiten auf dem Gebiete des Baurechts und des Bodenrechts; in: Bauamt und Gemeindebau, 18. Jahrg. 1936, S. 195.

[2] RGBl. I, S. 1225.

[3] RGBl. I, S. 75.

nung vom 2. 2. 1934[1] sind seine Befugnisse gegenüber der obersten Landesbehörde noch erweitert worden.

Auch in Preußen ist eine Veränderung der ministeriellen Zuständigkeit festzustellen. Auf Grund des § 3 der 2. (preußischen) Verordnung zur Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung vom 29. 10. 1932[2] sind von den Aufgaben und Zuständigkeiten des damaligen Preußischen Ministeriums für Volkswohlfahrt u. a. die Angelegenheiten der Baupolizei und der Bauordnungen auf das Preußische Finanzministerium übergegangen, bei dem sie seither verblieben sind. Angrenzende Gebiete, wie z. B. Städtebau, Landesplanung, Fluchtlinien- und Wohnungswesen, gehörten ebenfalls zur Zuständigkeit des Preußischen Ministeriums für Volkswohlfahrt; sie wurden durch die „2. Vereinfachungsverordnung" vom 29. 10. 1932 dem Preuß. Ministerium für Wirtschaft und Arbeit zugewiesen und gingen von da auf Grund des genannten Erlasses des Führers und Reichskanzlers vom 4. 12. 1934 und des Erlasses des Preuß. Ministerpräsidenten über die Änderung von Zuständigkeiten innerhalb des Staatsministeriums vom 11. 3. 1935[3] auf den Geschäftsbereich des Reichs- und Preußischen Arbeitsministers über.

In der Zuständigkeit der Baupolizeibehörden hat eine bedeutsame Änderung das preußische Gesetz über baupolizeiliche Zuständigkeiten vom 15. 12. 1933[4] gebracht. Im § 1 des Gesetzes werden als zuständig für die baupolizeiliche Erlaubnis (Baugenehmigung) und die baupolizeilichen Abnahmen in Stadtkreisen wie bisher die Ortspolizeibehörden, in Landkreisen hingegen — und das stellt eine wichtige Neuerung dar — die Kreispolizeibehörden erklärt. Dabei ist darauf hinzuweisen, daß alle anderen baupolizeilichen Angelegenheiten, die nicht die baupolizeiliche Genehmigung und die baupolizeilichen Abnahmen betreffen, also zum Beispiel auch die laufende Bauüberwachung, bei den Ortspolizeibehörden belassen worden sind[5], die somit also Baupolizeibehörden geblieben sind[6]. Der Ansicht von Baltz-Fischer[7], daß der § 1 des Ge-

---

[1] RGBl. I, S. 81.
[2] GSS. 333.
[3] RArbBl. I, 94.
[4] GS. S. S. 491.
[5] Vgl. Ausführungsbestimmungen des Fin.-Min. zum Gesetz über baupolizeiliche Zuständigkeiten v. 15. 12. 33 für Land- und Stadtkreise vom 10. 2. 34: zu § 1 in: MinBl. i. V. S. 253.
[6] Baltz-Fischer, S. 623. Anm. 3.
[7] S. 624, Anm. 4.

setzes, soweit er eine Zuständigkeit der Kreispolizeibehörden begründet, eng auszulegen ist, ist beizupflichten, ist doch die Zuständigkeit der Ortspolizeibehörde die grundsätzliche[1] und eine anderweitige Zuständigkeitszuweisung ein Abweichen von der Regel.[2] Der Grund zu dieser Neuregelung ist die Erwägung gewesen, daß einerseits, zumal in ländlichen Gemeinden, die Prüfung der Baugesuche häufig allzu wohlwollend und nicht mit der erforderlichen Objektivität erfolgt war und daß andererseits die Kreisbehörden über ein höher qualifiziertes Beamtentum verfügen, das heute für eine sachgemäße Handhabung des Baugenehmigungsverfahrens unbedingt erforderlich ist.

Notwendig und schwierig zugleich ist die Abgrenzung der Zuständigkeit der Baupolizei von den anderen Zweigen der Polizei, weist doch gerade die Baupolizei sehr enge Berührungspunkte z. B. mit der Verkehrs-, Wege-, Gesundheits- und Feuerpolizei auf. Das preußische OVG. hat sich um diese Abgrenzung der Zuständigkeit große Verdienste erworben.[3] Es kann darauf verzichtet werden, auf diese Frage näher einzugehen, da in den letzten Jahren entscheidende neue Gesichtspunkte zu diesem Problem nicht aufgezeigt worden sind, die Zuständigkeitsabgrenzung sich vielmehr auch heute noch nach den vom preuß. OVG. seit langer Zeit herausgearbeiteten Grundsätzen regelt.

2. Von erheblicher Bedeutung ist neben der Zuweisung der Befugnisse, deren die Baupolizei bedarf, um ihren Aufgaben gerecht werden zu können, auch die Art und Weise der Handhabung dieser Befugnisse im Baugenehmigungsverfahren. In den Jahren um und nach 1930, als die Arbeitslosigkeit immer beängstigenderen Umfang annahm, und die Wirtschaftskrise sich gerade auf dem Baumarkt verheerend auswirkte, hatte begreiflicherweise die Tendenz bestanden, die wenigen noch beabsichtigten Bauvorhaben mit allen Mitteln zu fördern. Die Baupolizei war daher angewiesen worden, im Baugenehmigungsverfahren nicht mehr einen so scharfen Maßstab anzulegen, insbesondere durch großzügige Bewilligung von Ausnahmen und Befreiungen von den Bauordnungen, auf eine Hebung der Baulust hinzuwirken[4]. In dem Maße jedoch, in dem es dem nationalsozialistischen Staate gelang, die Arbeitslosigkeit zu beseitigen und die deutsche Wirtschaft einer neuen

[1] Vgl. Drews I, S. 55.
[2] Vgl. OVG. 101/224 u. auch Kayser a. a. O., S. 155, Anm. 1.
[3] Vgl. z. B. OVG. 32/338; 39/368; 68/423; 69/387; 73/403, 407; 90/404.
[4] Vgl. Erl. des preuß. Min. f. Volkswohlfahrt vom 28. 8. 30 — ZBlBV. 1930, S. 644.

Blüte entgegenzuführen, entfiel diese Notwendigkeit. Seit Jahren steht nun das Bauwesen im Zeichen der Hochkonjunktur, so daß die straffe Handhabung des Baupolizeirechts und damit die Sicherstellung der Berücksichtigung der Interessen der Allgemeinheit nunmehr wieder nachdrücklich zu fordern ist, ohne gleichzeitig damit einen schädlichen Einfluß auf die Bauwirtschaft befürchten zu müssen. So ist es zu verstehen, daß die Baupolizeibehörden angewiesen worden sind, es zwar zu vermeiden, übermäßige Forderungen an die geplanten Bauten zu stellen, andererseits jedoch wieder von den ihnen zugewiesenen Befugnissen in dem bei der Zuweisung beabsichtigten Maße Gebrauch zu machen, da nur auf diese Weise die Ziele, die das Baurecht sich setzt, in der Praxis erreicht werden können. Insbesondere haben sich die Baupolizeibehörden nunmehr wieder vor Augen zu halten, daß Ausnahmen und Befreiungen im Baugenehmigungsverfahren wirklich nur in seltenen und dringenden Fällen zu bewilligen sind. Auch die Belange der Nachbarschaft sind dabei gebührend zu berücksichtigen. Freilich darf auch dieser Grundsatz nicht überspannt werden, denn gerade im Baurecht hat der Gesetzgeber häufig nicht eine Regelung treffen können, die elastisch genug wäre, um sich den so verschiedenartigen Verhältnissen aller Einzelfälle anpassen zu können. Im allgemeinen soll jedoch die Gewährung derartiger Sondervorteile nicht nur ein Geschenk an den Einzelnen darstellen, sondern zugleich im Interesse der Allgemeinheit liegen.[1] Daß es die Absicht des Gesetzgebers ist, die Gewährung von Befreiungen und Ausnahmen im allgemeinen und vor allem in Städten an schärfere Voraussetzungen zu binden, geht hervor aus einer Reihe von Erlassen[2] auf diesem Gebiet sowie aus der Tatsache, daß gemäß § 2 des preuß. Gesetzes über baupolizeiliche Zuständigkeiten für die Erteilung von Dispensen (Befreiungen) im allgemeinen die Baugenehmigungsbehörden zuständig sind, diese freilich in wichtigeren Fällen der Zustimmung des Regierungspräsidenten bedürfen.

Um eine Untergrabung der Autorität der Baupolizei zu verhindern und die praktische Durchführung der Absichten des Gesetzgebers sicherzustellen, ist es ferner erforderlich, daß die Baupolizei sorgfältig darauf achtet, daß die Bauten in der von ihr ge-

---

[1] Vgl. Kayser: Disziplin im Baurecht Dt. Wohnungs-Arch. 1935, S. 106—108, und Vesper a. a. O.

[2] Vgl. Erl. d. Reichsw.-Min. v. 22. 6. 34 u. Erl. d. Preuß. Fin.-Min. v. 25. 7. 34 im ZBldBV. 1934, S. 448; Ziff. 14 der Preuß. Ausf.-Best. z. preuß. Ges. über baupolizeiliche Zuständigkeiten v. 10. 2. 34, MBliV 1934, S. 293.

nehmigten Form errichtet werden; gegen Bauten, die unter Abweichung von der in der Baugenehmigung vorgesehenen Form oder trotz Genehmigungspflicht ohne Genehmigung bereits errichtet worden sind, hat sie scharf einzuschreiten, freilich im Rahmen der vom preuß. OVG. für diesen Fall entwickelten Grundsätze, von denen der bedeutsamste der ist, daß die Baupolizei gegen den errichteten Bau selbst nur einzuschreiten berechtigt ist, wenn er materiell „illegal" ist[1]. Mit der straffen Handhabung des Baupolizeirechts im Baugenehmigungsverfahren steht es keineswegs im Widerspruch, daß die Baupolizei dem Volksgenossen, der bauen will, in jeder Beziehung als Beraterin und Helferin entgegentreten soll, ihn insbesondere darauf aufmerksam machen soll, wenn vor Erteilung der Baugenehmigung noch die Einholung anderer Genehmigungen erforderlich ist[2]. Wie die gesamte Verwaltung des Dritten Reiches, so ist auch die Baupolizei nicht Selbstzweck, sondern der Volksgemeinschaft und ihren Gliedern, den Volksgenossen, zu dienen bestimmt. Auch die Wahrung der ihr im Rahmen des Baurechts übertragenen Aufgaben bedeutet die Wahrung der Interessen der Allgemeinheit. Die Baupolizei soll demnach auch dem einzelnen Volksgenossen nicht als volksfremde Behörde entgegentreten, sondern ihm beratend und helfend zur Seite stehen[3], ganz abgesehen davon, daß nach wie vor im Interesse der nationalen Wirtschaft jedes Bauvorhaben zu fördern ist; gerade die Baupolizei aber übt durch die Art der Handhabung des Baugenehmigungsverfahrens einen großen Einfluß auf die „Baulust" aus. In dieser Richtung liegen auch die Anweisungen an die Baupolizei, trotz der ihr neu übertragenen zusätzlichen Aufgaben, für eine schnelle Behandlung der Bauanträge Sorge zu tragen[4].

Was die technische Prüfung der Baupläne im Baugenehmigungsverfahren anbelangt, so ist die Heranziehung der staatlichen Hochbauämter zu dieser Prüfung eine bedeutsame Neuerung. In den Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über baupolizeiliche Zuständigkeiten vom 10. 2. 1934[5] wird bestimmt, daß die technische Bearbeitung der den Kreispolizeibehörden zugewiesenen Bau-

---

[1] Vgl. z. B. OVG. 23/359; 24/342; 48/361; 82/444.

[2] Vgl. Erl. d. Preuß. Fin.-Min. v. 27. 7. 33 i. Fin.-Min.-Bl. 1933, S. 149 u. v. 18. 11. 33 i. Min.-Bl. i. V., I. Teil, S. 1421 sowie Erl. d. RArb.-Min. v. 14. 5. 37 i. RArbBl. I, S. 128.

[3] Vgl. Erl. d. R. u. Pr. ArbM. v. 12. 1. 36 i. RArbBl. I, 29.

[4] Vgl. Erl. d. Pr. F.-M. v. 4. 4. 34 i. MBl. i. V. 1934, S. 533 u. R. u. Pr. ArbM. v. 12. 1. 36 RArbBl. I, 29.

[5] Abs. 6 ff. MBliV. S. 253.

polizeigeschäfte, wie sie für Landkreise erfolgt ist, grundsätzlich den Staatshochbauämtern obliegt, die hierfür von den Kreispolizeibehörden unmittelbar in Anspruch zu nehmen sind. Anstelle der Staatshochbauämter kann unter bestimmten Voraussetzungen die technische Prüfung einem einwandfrei arbeitenden kommunalen Kreisbauamt anvertraut werden. Auch bei dieser Neuregelung, die eine enge Zusammenarbeit des Landrats mit dem Staatshochbauamt erfordert, ist das Bestreben festzustellen, eine sachkundige Bearbeitung der Baugesuche auch in technischer Hinsicht sicherzustellen. Trotz der schon früher vorgeschriebenen Mitwirkung von Technikern bei der Prüfung von Baugesuchen und der Möglichkeit, für schwierige statische Berechnungen die staatliche Prüfungsstelle für statische Berechnungen in Berlin in Anspruch zu nehmen, ist nicht zu bestreiten, daß die Neuregelung eine größere Gewähr für eine sachkundige technische Prüfung bietet, da diese nunmehr durch den hinsichtlich seiner technischen Vorbildung einwandfreien Beamtenstab der Staatshochbauämter bzw. der zugelassenen Kreisbauämter erfolgt. Gerade die frühere technische Prüfung der Baugesuche durch die ländlichen Ortspolizeibehörden ist aber, wie die Praxis beweist, häufig nicht mit der nötigen Sorgfalt, Sachkunde und Objektivität vorgenommen worden.[1]

Von großer Bedeutung für die technische Seite des Baugenehmigungsverfahrens ist auch die Verordnung vom 8. 11. 37 über die allgemeine Zulassung neuer Baustoffe und Bauarten[2] mit ihren Ausführungsbestimmungen vom 31. 12. 1937[3]. Die Zulassung neuer Baustoffe und neuer Bauarten erfolgt seit dem 1. 1. 1938 reichseinheitlich durch den Reichsarbeitsminister in einem Verfahren, in dem u. a. das Amt für deutsche Roh- und Werkstoffe des Beauftragten für den Vierjahresplan maßgebend beteiligt ist und damit auch in diesem Punkte die Belange der Rohstoffbewirtschaftung berücksichtigt werden.[4] In diesem Rahmen interessiert vor allem, daß die Baupolizeibehörden nach wie vor auf eine technisch einwandfreie Verwendung der neuzugelassenen Baustoffe und auf die Innehaltung der etwa bei der Zulassung gemachten Auflagen zu achten haben.[5] Darüber hinaus sind sie nicht gehindert, zuge-

---

[1] Vgl. Kayser, in: Deutsche Verwaltung 1938, S. 433.

[2] RGBl. I, S. 1177.

[3] ZBl. d. Bauverw. 1938, S. 82.

[4] Vgl. Bestimmungen über die allgemeine Zulassung neuer Baustoffe und Bauarten vom 31. 12. 1937, ZBl. d. Bauverw. 1938, S. 82, Ziffer II, 1.

[5] Vgl. § 1 Abs. II der VO. vom 8. 11. 1937.

lassene Baustoffe und Bauarten im Einzelfall zu verbieten oder nur unter Bedingungen zu genehmigen, soweit sie zu derartigen Verboten durch § 14 PVG. oder sonst durch ein Spezialgesetz, das ihnen beispielsweise Belange der Baukultur zur Wahrnehmung überweist, ermächtigt worden sind.[1] Zu einem derartigen Vorgehen ist die Baupolizei freilich nicht berechtigt, wenn es nur auf Bedenken gegen die allgemeine Zulassung selbst beruht. Insoweit ist die allgemeine Zulassung neuer Baustoffe und Bauarten bindend für sie.

Der rechtliche Charakter einer derartigen Zulassung einer neuen Bauart oder eines neuen Baustoffs ist nicht ganz einfach zu ermitteln. Handelt es sich um eine Rechtsverordnung, eine Verwaltungsverordnung, einen konstitutiven oder einen deklaratorischen Verwaltungsakt? Bei dem Versuch, diese Frage zu beantworten, sind zwei Momente entscheidend zu berücksichtigen:

1. Greift die „Zulassung" allgemein-verbindlich, d. h. über den Rahmen eines besonderen Gewaltenkreises in Rechte oder Pflichten der Volksgenossen ein?
2. Richtet sich die „Zulassung" an individuell bestimmte Personen oder an einen nicht begrenzten Personenkreis?

Diese Fragen, deren gleichzeitige Berücksichtigung geeignet ist, der rechtlichen Klassifizierung der „Zulassung" näher zu kommen, machen es zunächst erforderlich, den Inhalt der Zulassung zu umschreiben. Während sich aus der VO. vom 8. 11. 1937 hierüber nichts entnehmen läßt, ergibt sich aus den zur VO. erlassenen Ausführungsbestimmungen vom 31. 12. 1937[2] u. a. folgendes: „Demnach werden die örtlichen Baupolizeibehörden durch die allgemeine baupolizeiliche Zulassung zwar von der Verpflichtung befreit, den Nachweis der Sicherheit und Zuverlässigkeit der Baustoffe und Bauarten in jedem Fall durch Prüfung besonders zu fordern; sie haben aber darauf zu achten, daß die einzelnen baulichen Anlagen einwandfrei verwendet ... und daß die bei der Zulassung auferlegten Bedingungen eingehalten werden. Den Baupolizeibehörden bleibt es unbenommen, im Einzelfall weitere Auflagen zu machen ... Grundsätzliche, die allgemeine Zulassung betreffende Fragen dürfen hierdurch jedoch nicht berührt werden." Das Zulassungsverfahren wird in Gang gesetzt durch den Antrag des-

---

[1] Vgl. Bestimmungen über die allgemeine Zulassung neuer Baustoffe und Bauarten v. 31. 12. 37 ZBl. d. Bauverw. S. 82 1938. Ziff. II, 4.
[2] RArbBl. I, S. 11, Abschn. II, IV.

jenigen, der die Zulassung begehrt und endigt bei der Zulassung mit der Erteilung einer Zulassungsurkunde. Über die Rechtsstellung des Antragstellers wird im übrigen in den Ausführungsbestimmungen[1] nur gesagt, daß kein Rechtsanspruch auf allgemeine baupolizeiliche Zulassung besteht. Bei der Auswertung dieser Bestimmungen ist zunächst festzuhalten, daß die Zulassung, soweit ihr überhaupt eine Wirkung nach außen, d. h. über den Staatsapparat hinaus, zukommt, stets nur den Antragsteller betrifft und nicht einen unbestimmten Personenkreis, wie es das Charakteristikum der Rechtsverordnung ist. Es ist aber darüber hinaus zu behaupten, daß die Zulassung auch nicht in Rechte oder Pflichten der Volksgenossen eingreift. Auch dies zweite Merkmal der Rechtsverordnung, das aber dem konstitutiven Verwaltungsakt, d. h. dem rechtsbegründenden, rechtsverändernden oder rechtsvernichtenden Verwaltungsakt gleichfalls eigentümlich ist, liegt bei der „Zulassung" nicht vor. Es kann sich auch nicht um einen deklaratorischen Verwaltungsakt handeln, da für diesen Fall das Bestehen oder die Möglichkeit des Bestehens einer diesbezüglichen Rechtsposition des Antragstellers Voraussetzung wäre und diese Voraussetzung bei dem die Zulassung neuer Baustoffe Beantragenden nicht erfüllt ist. Dies alles ist näher zu begründen. Von entscheidender Bedeutung für den Inhalt der „Zulassung" ist einmal, daß aus den Ausführungsbestimmungen keinerlei Schlüsse zu ziehen sind, daß dem Antragsteller mit der Zulassung gewisse Rechte etwa gegenüber der Baugenehmigungsbehörde auf Genehmigung entsprechend der Zulassung verliehen oder bestätigt werden sollten oder daß er auch nur mit der Zulassung von der Pflicht der baupolizeilichen Prüfung der neuen Baustoffe oder Bauweisen im Einzelfall entbunden werden sollte. Im Gegenteil: Abschnitt III, Absatz IV sagt ausdrücklich, daß ein Rechtsanspruch auf Zulassung nicht besteht, und Abschnitt II Absatz IV bestimmt nur, daß die Baupolizeibehörden bei allgemeiner baupolizeilicher Zulassung von der Verpflichtung der Prüfung im Einzelfall befreit werden. Für den Rechtscharakter der Zulassung ist gerade diese Feststellung von entscheidender Bedeutung. Obgleich sich die Zulassung nach ihrer äußeren Form an den die Zulassung Begehrenden zu richten scheint, da es seines Antrages bedarf und ihm die erfolgte Zulassung durch Überreichung einer Urkunde bestätigt wird, läßt sich aus der VO. vom 8. 11. 37 oder ihren Ausführungsbestimmungen nicht nachweisen, daß durch die Zulassung Rechte oder Pflichten

[1] Im Abschn. III, Abs. IV.

des Antragstellers begründet, modifiziert oder bestätigt werden. Da die Zulassung vielmehr nur die Baugenehmigungsbehörden von ihrer grundsätzlichen Verpflichtung zur Prüfung im Einzelfall insoweit entbindet, kann es sich also auch nicht um einen konstitutiven[1] oder deklaratorischen Verwaltungsakt handeln. Man wird vielmehr die „Zulassung neuer Baustoffe und Bauarten" richtigerweise als eine Verwaltungsverordnung betrachten müssen, die sich an die Baugenehmigungsbehörden richtet und die Besonderheit aufweist, daß es für ihren Erlaß grundsätzlich des Antrages des Antragstellers bedarf. Durch die Zulassung wird nicht ein individueller, sondern ein hypothetischer und genereller Tatbestand geregelt, nämlich alle die Fälle, in denen in Zukunft die Baugenehmigung unter Verwendung des betr. neuen Baustoffs oder der neuen Bauart begehrt wird. Auch diese Überlegung führt dazu, daß es sich bei der Zulassung um eine Verwaltungsverordnung handelt, und zwar um eine instruktionelle Anweisung der Baugenehmigungsbehörden dahingehend, daß einerseits die Verpflichtung, zugelassene Bauarten und Baustoffe im Einzelfall zu prüfen, für die Baugenehmigungsbehörden entfällt, daß aber andererseits die Baugenehmigungsbehörden, wenn sie trotzdem prüfen, nicht aus grundsätzlichen die allgemeine Zulassung betreffenden Bedenken die Genehmigung versagen dürfen. Es handelt sich insoweit um eine gewissermaßen „antizipierte und generalisierte" Genehmigung; andererseits ist grundsätzlich gemäß Abschnitt II Abs. III der Ausführungsbestimmungen vom 31. 12. 1937 durch die VO. vom 8. 11. 1937 das nach Landesrecht vorgeschriebene Baugenehmigungsverfahren unberührt geblieben und Abschnitt II Abs. IV bestimmt, daß die Baupolizeibehörden die örtlichen Verhältnisse im gleichen Maße wie früher zu berücksichtigen haben und aus diesen Gründen die Genehmigung allgemein zugelassener Baustoffe oder Bauarten im Einzelfall versagen oder nur unter Auflagen oder Bedingungen erteilen können. Einige einzelne Punkte mögen die Klassifizierung der Zulassung als Verwaltungsverordnung noch weiterhin rechtfertigen:

1. Wenn es sich um eine Rechtsverordnung handeln würde, bedürfte diese der Verkündung. Abschnitt X Abs. II der Ausführungsbestimmungen sagt aber nur, daß auf die Zulassungen im Reichsarbeitsblatt hingewiesen wird. Es handelt sich also nicht um eine formelle Verkündung, sondern nur um eine zweck-

[1] Wie z. B. die Konzession des § 16 Gew.-O.

mäßige Informierungshilfe für die Baugenehmigungsbehörden.

2. Auch die Zulassungsurkunde soll nur die Informierung der Baugenehmigungsbehörden erleichtern. Das ist aus Abschnitt X Abs. IV zu schließen, der besagt: „Die Zulassungsurkunde muß den örtlichen Baupolizeibehörden auf Verlangen vorgezeigt werden".
3. Abschnitt III Abs. III sagt: „Es besteht kein Rechtsanspruch auf Zulassung." Diese Bestimmung legt den Rückschluß nahe, daß auch die Zulassung selbst keine rechtsbegründende oder rechtsbestätigende Wirkung hat.
4. Mangels ausdrücklicher Bestimmungen sind nach dem Enumerationsprinzip beim Rechtsschutz in der Verwaltung Rechtsmittel gegen die Versagung der Zulassung oder ihre Erteilung unter Bedingungen nicht gegeben. Das ist, wenn man die Zulassung als Verwaltungsverordnung auffaßt, durchaus erklärlich, da Verwaltungsverordnungen als lediglich interne Normen nicht durch Rechtsmittel angreifbar sind.[1] Anders ist es freilich in dem Augenblick, in dem die Bedingungen, unter denen die Zulassung erteilt ist, Inhalt einer individuellen Bauerlaubnis werden. Erst in diesem Moment wirken sie nach außen und sind, da die Bauerlaubnis insoweit eine Polizeiverfügung darstellt, mit den gegen Polizeiverfügungen zulässigen Rechtsmitteln anfechtbar mit der Begründung, daß nach geltendem Baupolizeirecht die Polizei derartige Anforderungen zu stellen nicht berechtigt sei.
5. In den Ausführungsbestimmungen ist ferner in den Abschnitten V und XII festgelegt, daß während des Zulassungsverfahrens und während der Geltungsdauer der Zulassung der Antragsteller Betriebsbesichtigungen hinsichtlich der Herstellung der neuen Baustoffe und Bauarten, mit denen die zuständigen Baupolizeibehörden vom Reichsarbeitsminister beauftragt werden können, und Probeentnahmen dulden muß. Es wäre aber falsch, aus diesen Bestimmungen zu schließen, diese Verpflichtung, die Baustoffherstellung kontrollieren zu lassen, sei eine materiellrechtliche. Ihre Durchsetzung ist weder mit Zwangsgewalt vorgesehen, noch knüpfen sich an ihre Nichterfüllung Rechtsnachteile, da die Zulassung keine Rechte verliehen hat und auch ihr Widerruf, der in Fällen, in denen der „Zugelassene" die Baustoffkontrolle verweigert, wegen zu vermutender Unzuverlässig-

[1] Vgl. Jacobi a. a. O., S. 258.

keit des Herstellers meistens angebracht sein wird, daher keinen Rechtsverlust bedeutet.

6. Auch die Tatsache, daß die Erteilung der Zulassung gebührenpflichtig ist, läßt nicht den Schluß zu, daß der Zulassung materiellrechtliche Wirkung zukommt. Die Gebührenpflichtigkeit ist nur als Ersatz für die Kosten des Zulassungsverfahrens gedacht.

7. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß es sich bei der Zulassung insofern um eine Verwaltungsverordnung besonderer Art handelt, als der Erlaß dieser Verwaltungsordnung eines Antrages des Herstellers des neuen Baustoffs bzw. der neuen Bauart bedarf und das Zulassungsverfahren, wie betont, gebührenpflichtig ist.

8. Endlich sei noch eine Konsequenz der Klassifizierung der Zulassung als Verwaltungsverordnung erwähnt: Ist die allgemeine Zulassung eines neuen Baustoffs versagt und wird im Einzelfall demgemäß die Baugenehmigung hinsichtlich des neuen Baustoffs nicht erteilt, so sind, da es sich insoweit um eine Polizeiverfügung handelt, die gegen diese zulässigen Rechtsmittel gegeben. Da die Zulassung als Verwaltungsverordnung aufzufassen ist, bindet sie die Verwaltungsgerichte nicht, die daher auch die Versagung der Genehmigung eines nicht zugelassenen Baustoffs durch die Baupolizeibehörde für ungültig erklären können. Nicht die Zulassung selbst, wohl aber die auf ihr beruhende im Einzelfall erteilte Baugenehmigung unterliegt demnach, soweit sie eine Polizeiverfügung darstellt, nach wie vor auch hinsichtlich der Genehmigung neuer Baustoffe und Bauarten der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle.

Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, daß neuerdings über die baupolizeiliche Behandlung von öffentlichen Bauten und von Bauten der Nationalsozialistischen Bewegung durch zwei Verordnungen vom 20. November 1938[1] neue reichseinheitliche Bestimmungen getroffen worden sind. § 1 der VO. über die baupolizeiliche Behandlung von öffentlichen Bauten bestimmt, daß Bauten des Reichs, der Länder, des Unternehmens „Reichsautobahnen“ und der NSDAP., ihrer Gliederungen und angeschlossenen Verbände

[1] Verordnung über die baupolizeiliche Behandlung von öffentlichen Bauten (RGBl. I. 1677); Verordnung über die baupolizeiliche Behandlung der Bauten der Nationalsozialistischen Bewegung (RGBl. I. 1678); früher: vgl. z. B. über Bauten des Reiches, des Staates, der Gemeinden und der weiteren Kommunalverbände: § 1 D der preuß. Einheitsbauordnung v. 24. 4. 1919.

keiner baupolizeilichen Genehmigung bedürfen, wenn sie unter Leitung von Beamten des höheren bautechnischen Verwaltungsdienstes oder von Personen mit entsprechender Vorbildung, sofern diese durch Bestimmung des Reichsarbeitsministers diesen Beamten gleichgestellt sind (§ 1 Abs. II), vorbereitet und ausgeführt werden. Im übrigen finden die allgemeinen baupolizeilichen Vorschriften auch auf diese Bauten Anwendung. Bauten der im § 1 bezeichneten Art sind der höheren Baupolizeibehörde[1] anzuzeigen; erst wenn sie ihre Zustimmung gegeben hat, durch die freilich eine Verantwortung für das Bauvorhaben nicht übernommen wird, darf mit der Bauausführung begonnen werden. Besonders hinzuweisen ist auf die Bestimmung, daß bei Bauten, die unmittelbar der Landesverteidigung dienen, der höheren Baupolizeibehörde lediglich vor Beginn der Ausführung Kenntnis zu geben ist und daß im übrigen keine Mitwirkung der Baupolizeibehörde stattfindet (§ 3). Die Verordnung über die baupolizeiliche Behandlung der Bauten der Nationalsozialistischen Bewegung trifft Bestimmungen sowohl über Bauvorhaben, die unter die VO. über die baupolizeiliche Behandlung von öffentlichen Bauten fallen und bei denen daher lediglich Anzeige und Zustimmung erforderlich ist, als auch über sonstige Bauvorhaben, die mithin nicht unter Leitung eines Beamten des höheren bautechnischen Verwaltungsdienstes ausgeführt werden und für die weiterhin Antrag und Erteilung der Baugenehmigung erforderlich sind. Wichtig ist, daß nach § 1 der VO. die Anzeige bzw. der Antrag vom Reichsschatzmeister der NSDAP. zu stellen ist und daß nach § 2 die Zustimmung bzw. die baupolizeiliche Genehmigung erst erteilt werden darf, wenn der Reichsschatzmeister ferner in die Bauausführung eingewilligt hat. § 2 Abs. II verpflichtet die Baupolizeibehörden, den Beginn der Bauarbeiten zu verhindern, solange diese Einwilligungserklärung nicht vorliegt. Eine Ausnahme von dieser Regelung trifft der § 3, der bestimmt, daß die Baupolizeibehörden bei Bauten, die nur zu vorübergehenden Zwecken errichtet werden sollen **und** besonders eilbedürftig sind, die erforderliche Genehmigung oder Zustimmung auch ohne vorherigen Antrag und Einwilligung des Reichsschatzmeisters erteilen können und in diesen Fällen lediglich den Reichsschatzmeister nachträglich zu unterrichten haben. Erwähnenswert ist schließlich noch, daß in beiden Verordnungen ein Verfahren vorgesehen ist, das auf gütlichen Ausgleich abzielt, falls die Zustimmung bei öffentlichen Bauten versagt wird

[1] In Preußen: der Regierungspräsident.

oder falls im Genehmigungsverfahren bei Bauten der Partei der Reichsschatzmeister die Zuständigkeit der höheren Baupolizeibehörde durch besondere Bezeichnung von Hoheitsbauten begründet hat (§ 4) und sich in diesem Verfahren Differenzen ergeben. Durch die geschilderte, mit Ausnahme des Falls des § 3 zwingend vorgeschriebene Einschaltung des Reichsschatzmeisters ist eine weitestgehende Zentralisierung in der Planung und der Bewilligung der Ausführung aller Bauten der Partei, ihrer Gliederungen und angeschlossenen Verbände erzielt worden. In der Hand des Reichsschatzmeisters ist damit die unbedingte Aufsicht der NSDAP. über alle Bauvorhaben der Nationalsozialistischen Bewegung konzentriert; seine Einwilligung ist Voraussetzung für den Beginn der Bauausführung.

II. Abschnitt:
Baupolizei und Planung

1. Hatte sich die Baupolizei anfangs im Rahmen der ihr obliegenden Aufgabe der „Gefahrenabwehr" vorwiegend mit der technischen Prüfung der einzelnen Bauvorhaben befaßt und begnügt, so erwies es sich doch schon längst als notwendig, darüber hinaus auch planend und ordnend in das gesamte Bauwesen einzugreifen. Diese Entwicklung hat sich in großen Zügen folgendermaßen vollzogen: Es hat sich zunächst die sog. städtebauliche Planung, darüber hinaus außerdem gerade in den letzten Jahren[1] das Reichs- und Landesplanungswesen herausgebildet. Die städtebauliche Planung befaßt sich, wie der Name schon sagt, mit der baulichen Entwicklung und sucht diese, soweit es — wie gewöhnlich in Städten — als notwendig erscheint, in geordnete Bahnen zu lenken. Ein bedeutsamer Schritt in dieser Richtung war das bereits erwähnte preußische Fluchtliniengesetz, dem wohl vor allem verkehrs- und gesundheitspolizeiliche Gesichtspunkte, aber auch solche ästhetischer Art zugrunde gelegen haben. Das immer stärkere Anwachsen der Großstädte und die immer größere „Wohndichte", die sich in allen deutschen Städten entwickelt hatte, zwangen jedoch zu neuen Maßnahmen. Auch erwies es sich als notwendig, z. B. Wohn-

[1] Erstmalig hat das Prinzip der Landesplanung seinen Ausdruck gefunden im preuß. Gesetz betr. die Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk v. 5. 5. 1920 (GS. S. 286), in beschränkterem Maße auch schon im preuß. Ansiedl.-Gesetz von 1904.

und Industriegebiete voneinander trennen zu können. Hier hat das ebenfalls genannte preußische Wohnungsgesetz vom 28. 3. 1918 eingegriffen: Nunmehr konnten auf Grund des bereits erwähnten Art. 4 § 1 in die Bauordnungen u. a. Bestimmungen aufgenommen werden über die bauliche Ausnutzbarkeit der Grundstücke, die Ausscheidung besonderer Ortsteile, in denen Betriebe mit Belästigungen der Umgebung nicht zugelassen werden durften und die Bestimmung von Ortsteilen als reine Wohngebiete. Damit war der Weg für eine großzügige städtebauliche Planung frei. Im Gegensatz zum Fluchtlinienwesen, das dem Leiter der Gemeinde übertragen wurde, der freilich bei der Festsetzung der Zustimmung der Ortspolizeibehörde bedurfte (§ 1 des preußischen Fluchtliniengesetzes), waren die genannten Bestimmungen des preußischen Wohnungsgesetzes in Bauordnungen (Baupolizeiverordnungen) zu erlassen. Die städtebauliche Planung war demnach insoweit den Baupolizeibehörden zugewiesen worden, und zwar mit Recht, befassen sie sich doch gerade am intensivsten mit der baulichen Entwicklung der Städte, die durch sie ja auch am meisten beeinflußt wird.

Nur das preußische Fluchtliniengesetz und das preußische Wohnungsgesetz seien als die für das Gebiet der städtebaulichen Planung bedeutsamsten Gesetze genannt; das preuß. Wohnungsgesetz vor allem beweist sogleich, daß es sich hier um ein Gebiet handelt, das zu einem großen Teil und natürlicherweise zum Aufgabenkreis der Baupolizei gehört. Gerade die Baupolizei hat, und darauf sei noch besonders hingewiesen, die städtebauliche Planung seit langem maßgebend gefördert. Sie hat bereits, bevor ihr die erwähnten Befugnisse durch Gesetz zugewiesen wurden, größtenteils gestützt auf die Generalklausel des § 10 II 17 ALR. Bestimmungen, die der städtebaulichen Planung zuzurechnen sind, in die Bauordnungen aufgenommen und bereits Bebauungspläne aufgestellt; sie ist daher gewissermaßen die Schrittmacherin der nachfolgenden gesetzlichen Regelung der städtebaulichen Planung gewesen.

2. Für die Aufgaben und Stellung der Baupolizei hat aber auch der Aufbau der Reichs- und Landesplanung wichtige Folgen gehabt. „Planung" in diesem Sinne umfaßt nicht nur lokal, sondern auch in sachlicher Hinsicht weit mehr als die städtebauliche Planung. Ihre Aufgabe ist, kurz gesagt, die zweckmäßigste Nutzung und Gestaltung des gesamten deutschen Raums festzustellen und sicherzustellen. Ob ein Gebiet z. B. am besten land- oder forstwirtschaftlich oder durch Bergbau genutzt wird, ob es sich besser zur

Bebauung eignet oder für Verkehrslinien in Anspruch zu nehmen ist, welches die günstigsten Standorte für die Industrie sind, ist in diesem Planungsverfahren zu prüfen. Die Reichsplanung, die der Reichsstelle zur Regelung des Landbedarfs der öffentlichen Hand[1], die jetzt die Bezeichnung „Reichsstelle für Raumordnung" führt[2], übertragen wurde[3], befaßt sich mit der zusammenfassenden übergeordneten Planung und hat allgemeine Grundsätze der Planung für das ganze Reich auszuarbeiten. Die Landesplanung hat für die ihr unterstellten Planungsräume Gesamtpläne, die freilich noch nicht mit unmittelbarer Rechtswirksamkeit ausgestattet sind, zu entwerfen[4], und die städtebauliche Planung hat sich diesen Plänen anzupassen dadurch, daß sie in Zukunft die bauliche Entwicklung nur auf Flächen lenkt, die im Landesplanungsverfahren zur Bebauung vorgesehen werden. Die Tatsache, daß im Deutschen Reich 142 Menschen auf 1 qkm wohnen, daß die deutsche Wirtschaft nach dem Vierjahresplan, soweit wie irgend möglich, von der Einfuhr lebenswichtiger Rohstoffe unabhängig gemacht werden muß, die damit verbundene Intensivierung der Landwirtschaft, der gewaltige Landbedarf der öffentlichen Hand usw. zwingen dazu, den deutschen Raum bis zum äußersten auszunutzen. Die Überlegung, daß eine solche intensive Raumausnutzung nur durch eine weitsichtige, sorgfältige und umfassende Planung sichergestellt werden kann, hat dazu geführt, in schneller und organischer Entwicklung die Reichs- und Landesplanung aufzubauen und ihr die bezeichneten Aufgaben zuzuweisen. Freilich ist die Lösung dieser Aufgaben ganz außerordentlich schwierig und daher auch nicht von heute auf morgen zu erwarten, sind doch zugleich die Belange u. a. der Wehr-, Landwirtschafts-, Gewerbe-, Kultur- und Bevölkerungspolitik zu berücksichtigen. Mit Rücksicht darauf, daß die Reichs- und Landesplanung als der städtebaulichen Planung gewissermaßen übergeordnet anzusehen ist, da sich die städtebauliche Planung der Reichs- und Landesplanung einzufügen hat, sollen ihre Auswirkungen für die Stellung der Baupolizei im neuen Baurecht zunächst erörtert werden, obwohl begreiflicherweise die

---

[1] Vgl. Gesetz über die Regel. d. Landbedarfs d. öff. Hand vom 29. 3. 35 RGBl. I S. 468.

[2] Vgl. Erl. über die Reichsstelle f. Raumordnung vom 26. 6. 35 RGBl. I S. 793.

[3] Vgl. 2. Erlaß über die Reichsst. f. Raumordnung vom 18. 12. 35 RGBl. I S. 1515.

[4] Vgl. 1. VO. zur Durchführung d. Reichs- u. Landesplanung vom 15. 2. 36 § 4 II 9 RGBl. Teil I S. 104.

städtebauliche Planung engere Berührungspunkte mit dem Baupolizeirecht aufweist.

In den Rahmen der Reichs- und Landesplanung fallen auch die bereits erwähnten wichtigen Gesetze vom 22. 9. 33 (über die Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten[1]) und vom 3. 7. 1934 (über einstweilige Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens).

Das Gesetz über die Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten vom 22. 9. 1933 bezweckt, die Bebauung und Besiedlung des Landes, vor allem in der Nähe von Großstädten, in geordneten Bahnen zu halten und „wilde Siedlungen", wie sie vielfach früher entstanden sind, in Zukunft zu verhindern. Gemäß § 1 des Gesetzes können bestimmte Gebiete zu Wohnsiedlungsgebieten erklärt werden, eine Möglichkeit, von der bereits im weiten Umfange Gebrauch gemacht worden ist. In derartigen Gebieten ist nach § 4 des Gesetzes u. a. die Teilung oder die Auflassung eines Grundstücks zum Zwecke der Bebauung und jede Vereinbarung, durch die einem anderen ein Recht zur Nutzung und Bebauung eines Grundstücks (oder eines Grundstückteiles) eingeräumt wird, an eine von polizeilichen Erfordernissen unabhängige Genehmigung geknüpft, die z. B. in Preußen in Landkreisen vom Landrat, in Stadtkreisen vom Oberbürgermeister erteilt wird. Mit Rücksicht darauf, daß nach der neuen Fassung des § 6 des Wohnsiedlungsgesetzes[2] diese Genehmigung bei Entgegenstehen eines erheblichen öffentlichen Interesses jeglicher Art versagt werden kann, stellt die Genehmigungspflicht für die Wohnsiedlungsgebiete eine weitgehende Einschränkung der Baufreiheit dar, umso mehr, als außerdem ein sogenannter Wirtschaftsplan aufzustellen ist, durch den bestimmte Flächen für Zwecke des Verkehrs, der Erholung und des Schutzes des Heimatbildes von der Bebauung ausgenommen werden können. Die Baupolizei hat dementsprechend die Baugenehmigung zu versagen, wenn eine nach § 4 des Wohnsiedlungsgesetzes erforderliche Genehmigung nicht erteilt worden ist[3]. Sie hat damit maßgeblichen Anteil an der praktischen Durchführung des Gesetzes. Die Baugenehmigung dient

---

[1] Vgl. Ziff. III d der Ausf.-Best. z. Ges. über d. Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten vom 18. 10. 1933: Preuß. Min. Bl. f. Wirtschaft u. Arbeit 1933 S. 500.

[2] Vgl. Ges. z. Änder. d. Ges. über d. Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten vom 27. 9. 1938 RGBl. I S. 1246.

[3] Vgl. Baltz-Fischer, S. 617 Anm. 2; preuß. Ausf.-Best. z. Wohnsiedl.-Ges. vom 18. 10. 33 Ziff. IV c Abs. 2; ebenso bei nicht erteilter Ansiedlungsgenehmigung nach § 13 des preuß. Ansiedl.-Ges. von 1904.

somit zugleich der Planung und Gestaltung der sich in den Rahmen der gesamten Raumordnung einfügenden Wohnsiedlung[1].

In diesem Zusammenhang sei erwähnt, daß vor allem für die Errichtung von Wohnhäusern außerhalb einer im Zusammenhang gebauten Ortschaft bereits durch das preußische Ansiedlungsgesetz vom 10. 9. 1904[2] eine ähnliche Genehmigungspflicht eingeführt worden ist, die auch heute noch in ganz Preußen, mit Ausnahme von Berlin und Hohenzollern[3], besteht. Mit Rücksicht darauf, daß die Ansiedlungsgenehmigung aus teilweise anderen Gründen als denen des Wohnsiedlungsgesetzes vom 22. 9. 33 zu versagen ist, ist im Geltungsbereich des preuß. Ansiedlungsgesetzes sowohl die Genehmigung nach diesem Gesetz als auch die Genehmigung nach dem Wohnsiedlungsgesetz vom 22. 9. 33 erforderlich.

Das Gesetz über einstweilige Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens vom 3.7.34 hat im Gegensatz zum Gesetz vom 22. 9. 33, das nur die zu Wohnsiedlungsgebieten erklärten Flächen betrifft, die Überwachung und planvolle Ordnung der Siedlungstätigkeit im ganzen Reich zum Ziele. Neben der bereits erwähnten im § 1 des Gesetzes enthaltenen Ermächtigung jetzt des Reichsarbeitsministers, das Baurecht betreffende Verordnungen und Bestimmungen zu erlassen, hat die erste Durchführungs-Verordnung zu diesem Gesetz[4] eine Anzeigepflicht eingeführt für die Errichtung oder Niederlegung größerer Wohnungs- oder nichtlandwirtschaftlicher Siedlungsbauten, für die Errichtung oder Erweiterung von gewerblichen Betrieben, wenn diese umfangreiche Betriebsneubauten oder größere Wohnungsneubauten für Arbeiter erforderlich machen würden, sowie für den Erwerb oder die Teilung[5] eines Grundstücks zu einem dieser Zwecke. Die Anzeige ist im allgemeinen an die oberste Landesbehörde, in Preußen jedoch an den Regierungspräsidenten zu richten; innerhalb von zwei Wochen kann die für die Anzeige zuständige Stelle gegen das Vorhaben vorläufigen Einspruch erheben, wenn es nach ihrer Ansicht den siedlungs- und wirtschaftspolitischen Absichten der Reichsregierung oder dem öffentlichen Interesse widersprechen würde. Der

[1] Vgl. Münch: Staatl. Genehmigungs-Verfahren in: Ztschr. f. d. ges. Staatswiss. 98. Bd. 1. H. S. 173. 1. Heft.

[2] Ges. betr. die Gründung neuer Ansiedlungen GS. S. 227.

[3] Vgl. v. Brauchitsch, Die preuß. Verwaltungsgesetze II. Bd. 2. Halbband, Baupolizei und Wegerecht. S. 489 ff.

[4] Vom 5. 7. 1934 RGBl. I, S. 582.

[5] Vgl. VO. z. Ergänzung der Durchführungsverordnung zum Ges. über einstweilige Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens vom 23. 10. 35 RGBl. I, S. 1253.

Reichsarbeitsminister entscheidet sodann und kann die Ausführung der beabsichtigten Maßnahmen untersagen, wenn er die Ansicht der Einspruchsbehörde teilt. Durch das Gesetz und seine erste Durchführungsverordnung ist somit eine weitgehende Kontrolle u. a. aller größeren Bauvorhaben eingeführt mit dem Ziele, zu verhindern, daß die Absichten der Reichsregierung vor allem auf dem Gebiete des Bau- und Planungswesens durchkreuzt werden. Wie beim Wohnsiedlungsgesetz, so hat die Baupolizei auch hier die Aufgabe, die praktische Durchführung des Gesetzes zu sichern. Sie hat bei allen unter das Gesetz vom 3. 7. 34 und seine erste Durchführungsverordnung vom 5. 7. 34 fallenden Bauvorhaben die Bauherren auf die Anzeigepflicht im Baugenehmigungsverfahren nachdrücklich hinzuweisen.

Schließlich hat der Aufbau der Reichs- und Landesplanung bereits jetzt eine weitgehende Zusammenarbeit der Planungsbehörden u. a. mit der Baupolizei erforderlich gemacht, ist doch die gesamte städtebauliche Planung auf die Landesplanung abzustimmen, während andererseits auch die Landesplanung die künftige Entwicklung der Städte entscheidend berücksichtigen muß. Es ist daher zu erwarten, daß diese Zusammenarbeit in Zukunft noch erheblich ausgebaut werden wird.

3. Bedeutsamer noch sind, wie bereits betont, die auf dem Gebiete der städtebaulichen Planung der Baupolizei neu zugewiesenen Aufgaben.

Am 15. 2. 36 erging auf der Basis des Gesetzes über einstweilige Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens vom 3. 7. 34 die Verordnung über die Regelung der Bebauung[1]. Gemäß § 1 können durch Baupolizeiverordnungen oder, soweit dies bisher landesrechtlich üblich war, durch Ortssatzungen (§ 4 der VO.), Kleinsiedlungs-, Wohn-, Geschäfts- und Gewerbegebiete als Baugebiete ausgewiesen werden. In Preußen hat der Erlaß derartiger Bestimmungen, wie es grundsätzlich vorgesehen ist, durch Baupolizeiverordnungen zu erfolgen[2]. Eine sehr weitgehende Ermächtigung ist ferner im § 1 Abs. 2 der VO. enthalten, auf Grund dessen vorgeschrieben werden kann, welche Arten von Anlagen in den ausgewiesenen Gebieten zulässig sind. Es bestand freilich schon vorher in den meisten Ländern in weitem Umfange die Möglichkeit, bestimmte Arten von Baugebieten auszuweisen, wie z. B. in Preußen auf Grund des preußischen Wohnungsgesetzes von 1918.

---

[1] RGBl. I, S. 104.
[2] Vgl. Art. 4 § 1 d. preuß. Wohnungsges. von 1918.

Die Verordnung vom 15. 2. 1936 schafft nun eine einheitliche reichsrechtliche Regelung, läßt jedoch gemäß § 5 weitergehende landesrechtliche Vorschriften unberührt. Größtenteils neu ist gegenüber der bisherigen landesrechtlichen Regelung die Möglichkeit, Kleinsiedlungs- und Geschäftsgebiete als Baugebiete auszuweisen, ferner die im § 2 der VO. enthaltene Ermächtigung, für Gemeinden oder Teile von ihnen durch Baupolizeiverordnung (bzw. soweit bisher landesrechtlich üblich, durch Ortssatzung) vorzuschreiben, daß Gebäude mit mehr als einem Vollgeschoß und ausgebautem Dachgeschoß nicht errichtet werden dürfen oder auch, daß die Errichtung vor allem von Wohngebäuden nur auf Grundstücken mit einer bestimmten Mindestgröße zulässig ist. Gerade aus dem § 2 der VO. und dem zu ihr ergangenen Erlaß des Reichs- und Preuß. Arbeitsministers vom 19. 2. 36[1] geht klar hervor, daß eine aufgelockerte Bebauung durch „Herabzonung" der Bauweise erreicht werden soll. Die die Ausweisung von Baugebieten betreffenden Befugnisse der Baupolizei sind durch die Verordnung vom 15. 2. 36 somit umfassend und reichseinheitlich geregelt.

Es hat sich ferner als notwendig erwiesen, insbesondere die am Rande der Großstädte in den letzten Jahren entstandenen Streu- und Splittersiedlungen in Zukunft verhindern zu können, wurden durch sie doch immer wieder die Pläne des Städtebauers durchkreuzt und häufig auch das Landschaftsbild beeinträchtigt. § 3 der VO. über die Regelung der Bebauung bestimmt, daß die Baupolizei im Einzelfall, ohne daß es einer besonderen Baupolizeiverordnung bedarf, die Baugenehmigung versagen soll für bauliche Anlagen „die außerhalb von Baugebieten oder, soweit solche nicht ausgewiesen sind, außerhalb eines im Zusammenhang gebauten Ortsteiles ausgeführt werden sollen, wenn ihre Ausführung der geordneten Entwicklung des Gemeindegebietes oder einer ordnungsmäßigen Bebauung zuwiderlaufen würde". Die Verordnung nennt einige derartige Fälle[2], z. B. wenn die Bauten unwirtschaftliche Aufwendungen für Straßen- oder Versorgungsleitungen erforderlich machen würden. Sie lehnt sich damit an § 3 Abs. 2 des „Wohnsiedlungsgesetzes" vom 22. 9. 33 an, auf Grund dessen Flächen nicht zu Wohnsiedlungsgebieten erklärt werden sollen, deren Erschließung aus ähnlichen Gründen unwirtschaftliche Aufwendungen zur Folge haben würde. Festzuhalten ist, daß die Baupolizei zur Versagung der Baugenehmigung aus einem der

[1] RABl. I 42.
[2] Aufzählung nicht erschöpfend: Vgl. OVG. 101/228.

im § 3 der VO. genannten Gründe nur dann berechtigt ist, wenn die Bauten außerhalb von Baugebieten bzw. von im Zusammenhang gebauten Ortsteilen errichtet werden sollen. Nunmehr hat also die Baupolizei die Belange der städtebaulichen Planung nicht nur bei der Aufstellung von Bebauungsplänen und Ausweisung von Baugebieten zu berücksichtigen, sondern auch stets im Einzelfall bei der Erteilung der Baugenehmigung für Bauten, die in den in § 3 der VO. liegenden Gebieten errichtet werden sollen. Die der Baupolizei hiermit zugewiesenen Befugnisse sind sehr weitgehend, hat doch der Gesetzgeber im § 3 der VO. Ausdrücke gewählt, die einen weiten Rahmen schaffen, wie z. B. „geordnete Entwicklung des Gemeingebietes" und „ordnungsmäßige Bebauung". Der Begriff „im Zusammenhang gebaute Ortschaft" ist bereits im preußischen Ansiedlungsgesetz von 1904 enthalten und durch die zu diesem Gesetz entwickelte Rechtssprechung weitgehend geklärt, so daß sich bei der Auslegung dieses Begriffes keine Schwierigkeiten in der Praxis ergeben dürften. In diesem Zusammenhang sei noch bemerkt, daß, obwohl die Belange der Planung gemäß § 3 der VO. nunmehr bereits von der Baupolizei im Baugenehmigungsverfahren bei Bauten im „Außengebiet" in weitem Maße berücksichtigt werden, trotzdem nach wie vor außerdem die Ansiedlungsgenehmigung, soweit sie nach dem preußischen Ansiedlungsgesetz von 1904 vorgeschrieben ist, einzuholen ist[1]. Dadurch ist eine enge Zusammenarbeit zwischen den Baugenehmigungsbehörden und den für die Ansiedlungsgenehmigung zuständigen Behörden erforderlich geworden. Schließlich soll noch darauf hingewiesen werden, daß die Aufsichtsbehörden, um eine einheitliche und maßvolle Handhabung der in § 3 der VO. enthaltenen Befugnisse zu erreichen, ausdrücklich angewiesen worden sind, die Tätigkeit der Baupolizei in dieser Hinsicht zu überwachen[2].

§ 3 der VO. über die Regelung der Bebauung im Zusammenhang mit § 5 dieser VO., der bestimmt, daß weitergehende landesrechtliche Vorschriften unberührt bleiben, lassen die Frage auftauchen, ob und inwieweit der § 12 des preußischen Fluchtliniengesetzes von 1875, der ähnliche Ziele verfolgt, noch anwendbar bleibt. Die Antwort ergibt sich zunächst aus dem genannten § 5 der VO. über die Regelung der Bebauung; danach bleibt § 12 des

---

[1] Vgl. Erl. d. Reichs- u. Preuß. Arb.-Ministers über das Verhältnis des preuß. Ansiedl.-Ges. vom 10. 8. 04 zu der VO. über die Regelung der Bebauung vom 15. 2. 36: vom 10. 8. 37 in RABl. I 193.

[2] Erl. d. Reichs- u. Preuß. Arb.-Ministers v. 19. 2. 1936 RABl. I 42.

Fluchtliniengesetzes anwendbar, falls und soweit er weitergeht als § 3 der VO. über die Regelung der Bebauung. In der Tat ist festzustellen, daß mit Hilfe des § 12 die Errichtung von Bauten in Fällen verhindert werden kann, in denen der § 3 der VO. über die Regelung der Bebauung versagt. § 3 bezieht sich, wie betont, nur auf bauliche Anlagen, die außerhalb von Baugebieten, oder, soweit solche nicht ausgewiesen sind, außerhalb eines im Zusammenhang gebauten Ortsteils ausgeführt werden sollen. § 12 des Fluchtliniengesetzes ermöglicht dagegen das ortsstatutarische Bauverbot für Wohngebäude an unfertigen, d. h. nicht-„historischen" Straßen. Es ergibt sich daraus, daß, wenn gegen die Errichtung von Wohngebäuden an unfertigen Straßen innerhalb von Baugebieten bzw. innerhalb eines im Zusammenhang gebauten Ortsteils eingeschritten werden soll, dies auch heute nur nach § 12 des Fluchtliniengesetzes und nicht nach § 3 der Verordnung über die Regelung der Bebauung möglich ist. Aber auch soweit gegen die Errichtung von Wohngebäuden an unfertigen Straßen außerhalb von Baugebieten bzw. eines im Zusammenhang gebauten Ortsteils eingeschritten werden soll, ist zu behaupten, daß dies nach wie vor auch nach § 12 des Fluchtliniengesetzes möglich ist. § 12 ist also in mancher Hinsicht eine weitergehende Vorschrift; § 3 der Verordnung vom 15. 2. 36 sieht lediglich in einer Sollvorschrift die Versagung der Baugenehmigung im Einzelfall vor, wenn die Ausführung der Bauten der geordneten Entwicklung des Gemeindegebiets oder einer ordnungsgemäßen Bebauung zuwiderlaufen würde, während nach § 12 das ortsstatutarische Bauverbot für Wohngebäude an unfertigen Straßen unabhängig von dem Vorliegen dieser Voraussetzungen ergehen kann. Es ist also festzustellen, daß in bestimmten Fällen § 12 des Fluchtliniengesetzes eine weitergehende Vorschrift als § 3 der VO. über die Regelung der Bebauung ist. Soweit § 12 des Fluchtliniengesetzes weitergeht und demgemäß noch in Kraft ist, sind auch noch die mit § 12 Abs. I unmittelbar zusammenhängenden Dispensbestimmungen des § 12 Abs. III—V in Kraft.

Von maßgeblicher Bedeutung auf dem Gebiete der städtebaulichen Planung ist ferner die am 29. 10. 1936 ergangene Verordnung über die Zulässigkeit befristeter Bausperren[1]. § 1 dieser VO. ermöglicht die Anordnung einer gewöhnlich auf 2 Jahre befristeten Bausperre für Gebiete, die „aus Gründen des öffentlichen Wohles in Anspruch genommen oder Nutzungsbeschränkun-

[1] RGBl. I S. 933.

gen unterworfen oder in eine Baulandumlegung einbezogen werden sollen." Auf diese Weise soll eine planlose Einzelbebauung auf Flächen verhindert werden, die z. B. für die spätere Anlegung von Straßen oder Plätzen oder sonst für städtebauliche Maßnahmen aus Gründen des öffentlichen Wohls vorgesehen sind. Voraussetzung ist (vergleiche § 1 Abs. 2 der VO.), daß die Bebauung auf Grund anderer Vorschriften nicht oder nicht rechtzeitig verhindert werden kann, so daß nur in wirklich notwendigen Fällen von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen ist. Eine derartige Verhinderung der Bebauung wird häufig durch Versagung der Baugenehmigung nach § 3 der VO. über die Regelung der Bebauung möglich sein; in vielen Fällen wird auch durch Einleitung eines Fluchtlinienfestsetzungsverfahrens und die dann nach § 11 des Fluchtliniengesetzes mögliche Versagung der Baugenehmigung für die die Fluchtlinie überschreitenden Bauten eine unerwünschte Bebauung noch rechtzeitig und im erforderlichen Maße verhindert werden können. Wenn diese Möglichkeit noch besteht, ist nach § 1 Abs. 2 der VO. über die Zulässigkeit befristeter Bausperren von der Anordnung einer Bausperre abzusehen. Die Geltung des § 11 des preuß. Fluchtliniengesetzes wird im übrigen durch die VO. vom 29. 10. 1936 in keiner Weise berührt; es kommt vielmehr diesem Paragraphen noch die gleiche große Bedeutung zu wie früher. Die Bausperre, die grundsätzlich durch die Gemeinde anzuordnen ist und einer Genehmigung z. B. in Preußen von Seiten des Regierungspräsidenten bedarf (vgl. § 3 der VO.), ist kein unbekanntes Institut im deutschen Baurecht; schon § 6 des badischen Ortsstraßengesetzes vom 15. 10. 1908[1] und § 35 des Baugesetzes für den Freistaat Sachsen in der Fassung vom 20. 7. 1932[2] sehen die Anordnung einer Bausperre vor. In den anderen Ländern freilich kannte man, abgesehen von den erwähnten Bestimmungen des preußischen Fluchtliniengesetzes eine derartige einstweilige Sicherung städtebaulicher Maßnahmen aus Gründen des öffentlichen Wohls größtenteils nicht. Für die Baupolizei ist die Verordnung insofern bedeutsam, als sie gemäß § 2 nach Anordnung einer Bausperre die Baugenehmigung zu versagen hat für Bauvorhaben, deren Ausführung dem Zweck der Bausperre entgegenstehen würde. Nichtgenehmigungspflichtige Bauvorhaben, deren Ausführung während der Bausperre im Bausperrgebiet beabsichtigt ist, sind der Baupolizei anzuzeigen und von ihr unter den gleichen Voraus-

[1] Gesetzes- u. VO.-Blatt, S. 605.
[2] Gesetzesblatt, S. 133.

setzungen zu verbieten[1], so daß auf diese Weise eine Umgehung der Bausperre durch Bauten jeder Art durch die Baupolizei verhindert werden kann und zu verhindern ist.

Schließlich sind noch zu erwähnen die Aufgaben, die der Baupolizei zugewiesen worden sind im Rahmen der Gesetzgebung zur Neugestaltung deutscher Städte. Als gesetzliche Grundlage für die vom Führer beabsichtigte monumentale Neugestaltung deutscher Städte, wie sie vorerst für Berlin, Nürnberg, München und Hamburg beabsichtigt und schon zum Teil in Ausführung begriffen ist, ist am 30. 1. 1937 der Erlaß über einen Generalbauinspektor für die Reichshauptstadt Berlin[2] und am 4. 10. 1937 das Gesetz über die Neugestaltung deutscher Städte[3] ergangen. Das Gesetz vom 4. 10. 37 findet Anwendung für die durch den Führer und Reichskanzler angeordneten städtebaulichen Maßnahmen; derartige Anordnungen sind bisher enthalten in dem erwähnten Erlaß über einen Generalbauinspektor für die Reichshauptstadt Berlin vom 30. 1. 1937[4] sowie in den Erlassen des Führers und Reichskanzlers über städtebauliche Maßnahmen in der Stadt der Reichsparteitage Nürnberg vom 9. 4. 1938 und über den Bau der Elbehochbrücke in Hamburg vom 31. 5. 1938. Gemäß § 1 des Gesetzes ist ferner die Bestimmung von „Bereichen" für die beabsichtigten städtebaulichen Maßnahmen vorgesehen, die durch den Führer und Reichskanzler oder die von ihm beauftragte Stelle erfolgen kann und praktisch für Berlin bisher stets durch den Generalbauinspektor für die Reichshauptstadt erfolgt ist. Dem Generalbauinspektor sind im übrigen durch den Erlaß vom 30. 1. 1937 mannigfache Aufgaben und Befugnisse zugelegt worden, auf die jedoch im Rahmen dieser Arbeit nicht näher einzugehen ist. Hingewiesen sei nur darauf, daß bereits einmal in der Geschichte, nämlich unter König Friedrich I. von Preußen ein mit ähnlichen Befugnissen ausgestatteter „Generalbau-Inspektor" für Berlin eingesetzt worden ist (Nehring), dessen Tätigkeit sich außerordentlich segensreich für die planvolle bauliche Gestaltung der Reichshauptstadt ausgewirkt hat. Die Anordnung der städtebaulichen Maßnahmen und die anschließende Bestimmung der erwähnten „Bereiche" sind in ihrer Wirkung, soweit diese das Baurecht betrifft, mit der vorher erörterten Bausperre zu vergleichen und somit auch für die Baupolizei

---

[1] Vgl. § 2 der VO.
[2] RGBl. I, S. 103.
[3] RGBl. I, S. 1054.
[4] Vgl. § 1 der VO. über die Neugestaltung der Reichshauptstadt Berlin vom 5. 11. 1937 RGBl. I, S. 1162.

bedeutsam. Gemäß § 4 des Gesetzes über die Neugestaltung deutscher Städte vom 4. 10. 37 kann die Bebauung und die Veränderung baulicher Anlagen in diesen Bereichen im Einzelfall untersagt werden, wenn die beabsichtigten städtebaulichen Maßnahmen durch sie erschwert würden. Diese Untersagung im Einzelfall soll nach der Begründung zum Gesetz über die Neugestaltung deutscher Städte durch die für die Erteilung der baupolizeilichen Genehmigung zuständige Behörde erfolgen. Die Baupolizei hat somit grundsätzlich selbst zu prüfen, ob die Voraussetzung für diese Untersagung, nämlich die Erschwerung der beabsichtigten städtebaulichen Maßnahme, vorliegt. Für Berlin ist freilich durch § 5 der VO. über die Neugestaltung der Reichshauptstadt Berlin vom 5. 11. 37 eine andere Regelung getroffen. Hier erfolgt die Untersagung zwar ebenfalls durch die Baupolizeibehörde, jedoch auf Verlangen des Generalbauinspektors, so daß dieser verantwortlich zu prüfen haben wird, ob die Ausführung des Bauvorhabens die beabsichtigte städtebauliche Maßnahme erschweren würde. Wenn die Baupolizeibehörde sodann die Untersagung, die sich als Versagung der Baugenehmigung darstellt, ausspricht, so wird sie demgemäß richtigerweise nur als sein ausführendes Organ anzusehen sein. Eine enge Zusammenarbeit der Baupolizei mit dem Generalbauinspektor wird bei diesem Verfahren unumgänglich sein.

Es wird abzuwarten sein, ob bei städtebaulichen Maßnahmen in anderen Städten der Baupolizei die Untersagung von Bauvorhaben wegen Erschwerung der städtebaulichen Maßnahmen zur alleinverantwortlichen Entscheidung überlassen werden wird. Wahrscheinlich wird sich jedoch eine Einschaltung der beauftragten Stelle, wie in Berlin des Generalbauinspektors, als zweckmäßig erweisen.

Zu erwähnen ist ferner noch als eine für das Baurecht bedeutsame Neuerung die in der 1. Ausführungsverordnung zur Ausführung des Erlasses über einen Generalbauinspektor für die Reichshauptstadt vom 20. 1. 1938[1] enthaltene Ermächtigung des Generalbauinspektors, bei allen im Stadtgebiet Berlins liegenden Bauten mit einem umbauten Raumbedarf von über 50000 cbm den Bauplatz zu bestimmen. Es handelt sich hier im Bauobjekte von einem Wert von etwa 2 Millionen RM., die räumlich zu einer monumentalen Gesamtwirkung dadurch zusammengefaßt werden sollen, daß den Bauherren die Wahl des Bauplatzes nicht selbst

---

[1] RGBl. I, S. 35.

überlassen bleibt, sondern der Bauplatz vom Generalbauinspektor bestimmt wird.

Freilich ist die Stellung der Baupolizei selbst durch die Gesetzgebung zur Neugestaltung deutscher Städte nicht sehr wesentlich beeinflußt worden. Auf dem Gebiete der Planung aber, insbesondere der sonstigen städtebaulichen Planung, und hier vor allem durch den § 3 der VO. über die Regelung der Bebauung, sind der Baupolizei in den letzten Jahren mannigfache bedeutsame und verantwortungsvolle neue Aufgaben außer den ihr bisher schon obliegenden zugewiesen worden, und zwar Aufgaben, die größtenteils nicht den der Baupolizei ursprünglich zukommenden rein polizeilichen, die die „Gefahrenabwehr" betreffen, zuzurechnen sind.

4. Endlich soll noch kurz eingegangen werden auf die Folgen, die die Naturschutzgesetzgebung für das Baurecht und für das Baupolizeirecht im besonderen gezeitigt hat. Die Bestrebungen, Naturschönheiten zu erhalten und zu schützen, waren bereits beispielsweise in der preußischen Gesetzgebung vor dem Jahre 1933 nicht unberücksichtigt geblieben. Zu diesem Zwecke waren auch damals schon Vorschriften, die in das materielle Baurecht eingriffen, erforderlich. Erinnert sei an die oben erwähnten preußischen „Verunstaltungsgesetze" von 1902 und 1907 sowie an das am 29. 7. 1922[1] zugleich im Interesse der Volksgesundheit ergangene preußische Gesetz zur Erhaltung des Baumbestandes und Erhaltung und Freigabe von Uferwegen, das u. a. im § 6 ein fast völliges Bauverbot für die Flächen enthält, die zwischen den gemäß § 1 des Gesetzes bezeichneten Uferwegen und dem Wasser liegen. Ferner ist das preußische Feld- und Forstpolizeigesetz vom 1.4.1880 in der Fassung vom 21. 1. 1926[2] zu nennen; nach den § 43 ff. dieses Gesetzes bedarf die Errichtung von Feuerstellen in der Nähe von Waldungen der Genehmigung durch die Ortspolizeibehörde — eine Vorschrift, die den Schutz gegen Feuersgefahr für die Waldungen und auch für die zu errichtenden Bauten zum Ziele hat. Vor Erteilung dieser Genehmigung darf die Bauerlaubnis seitens der Baupolizei nicht erteilt werden (§ 43 des Gesetzes). Auf Grund des im Jahre 1920 abgeänderten § 30 dieses Gesetzes konnten ferner seitdem Naturschutzgebiete ausgewiesen werden; bei dieser Gelegenheit war es nach der herrschenden Lehre zulässig[3], auch in das Baurecht eingreifende Bestimmungen zu treffen.

---

[1] GS. S. 213.
[2] GS. S. 83.
[3] Vgl. Baltz-Fischer, S. 209 Anm. 2.

Am 26. 6. 1935 erging sodann das Reichsnaturschutzgesetz[1], das eine einheitliche reichsrechtliche Regelung dieser Materie brachte und das sich zusammen mit seiner Durchführungsverordnung vom 30. 10. 35[2] und dem zweiten Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Reichsnaturschutzgesetzes vom 1. 12. 36[3] auch auf das Baupolizeirecht auswirkt. Auf Grund dieser Gesetze kann vorgeschrieben werden, daß z. B. Bauvorhaben in bestimmten Gebieten aus Gründen des Naturschutzes zu verhindern sind oder nur mit Zustimmung z. B. des Reichsforstmeisters ausgeführt werden dürfen[4], oder daß sich geplante Bauten dem Landschaftscharakter dieser Gebiete anpassen müssen oder daß die Veränderung bestehender Bauten in solchen Bezirken verboten ist. Auch die Baupolizei hat diese Bestimmungen im Baugenehmigungsverfahren zu berücksichtigen. Sie ist außerdem verpflichtet, sich bei allen Bauvorhaben, die zu wesentlichen Veränderungen der freien Landschaft führen können, mit der zuständigen Naturschutzbehörde rechtzeitig vor Erteilung der Baugenehmigung in Verbindung zu setzen[5]. Die Baupolizei hat also im Baugenehmigungsverfahren nunmehr auch die Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes sicherzustellen und ist zu diesem Zwecke verpflichtet, mit der zuständigen Naturschutzbehörde (in Preußen: Kreispolizeibehörde, Regierungspräsident) eng zusammenzuarbeiten. Auch auf diesem Gebiet sind somit die Aufgaben der Baupolizei erweitert worden.

III. Abschnitt:
Baupolizei und Baukultur

Die Forderung, gesetzliche Handhaben zu schaffen, um auf eine Hebung und Förderung der Baukultur hinwirken zu können, ist seit Jahren immer wieder erhoben worden, ließ doch das Bild unserer Städte gerade in dieser Hinsicht außerordentlich zu wünschen übrig. Allzu beschämend fiel für die im 19. und beginnenden 20. Jahrhundert entwickelten Stadtbilder der Vergleich vor allem mit

[1] RGBl. I, S. 821.
[2] RGBl. I, S. 1275.
[3] RGBl. I, S. 1001.
[4] Vgl. § 4 der VO. über d. Reichsnaturschutzgebiet „Schorfheide" vom 24. 12. 36 in Reichs-Min. Bl. 1937 S. 8.
[5] Vgl. § 20 des Reichsnaturschutzgef. vom 26. 6. 35; Erl. d. Reichsforstmeisters u. Preuß. Forstmeisters vom 19. 11. 36 i. RArbBl. 1937 I 3 u. vom 22. 1. 1938 i. RArbBl. 1938 I 94.

denen des Mittelalters aus, die in ihrer Harmonie von hohem Gemeinsinn zeugen. Freilich wurde auch immer wieder darauf hingewiesen, daß es sehr bedenklich sei, das freie Schaffen der Baukünstler durch ein „polizeiliches Kunstrichtertum" bevormunden zu lassen. Der nationalsozialistische Staat ist in entschlossener Weise an die Lösung dieses bedeutsamen Problems herangegangen und hat damit zugleich den entscheidendsten Wandel in der Stellung der Baupolizei herbeigeführt.

1. Wie bei den bisher erörterten Punkten, so erscheint es auch hier zweckmäßig, um die Bedeutung der der Baupolizei heute zukommenden Stellung ermessen zu können, in einem kurzen Rückblick festzustellen, inwieweit das Baurecht bisher eine Wahrnehmung ästhetischer Belange ermöglichte. Abermals soll das preußische Baurecht zugrunde gelegt werden und nur erinnert werden daran, daß ein Schutz gegen verunstaltende Bauten bereits auf Grund der erwähnten Bestimmungen des ALR. von 1794 (§§ 66, 71 I 8 ALR.) und der preußischen „Verunstaltungsgesetze" von 1902 und 1907 möglich war. Auch die Fluchtlinienfestsetzung auf Grund des preußischen Fluchtliniengesetzes vom 2. 7. 1875 hat sich im Sinne einer Förderung der Baukultur ausgewirkt. Einen guten Schritt vorwärts auf diesem Wege stellte ferner das bereits erwähnte preußische Wohnungsgesetz vom 28. 3. 1918 dar[1]. Auf Grund des Art. 4 § 1 Ziff. 4 dieses Gesetzes konnten z. B. nunmehr durch Bauordnungen der Verputz, der Anstrich und die Ausfugung der vornehmlich Wohnzwecken dienenden Gebäude und aller anderer von öffentlichen Verkehrsflächen aus sichtbaren Bauten sowie die einheitliche Gestaltung des Straßenbildes unter Berücksichtigung des Denkmal- und Heimatschutzes geregelt werden. Der anfangs durch die §§ 10 II 17 ALR. bzw. 14 PVG. bestimmte Aufgabenkreis der Baupolizei hatte damit wieder eine wesentliche Erweiterung erfahren. Von dieser Befugnis ist in reichem Maße Gebrauch gemacht worden. Die preußische Einheitsordnung vom 25. 4. 1919[2] enthält im § 24 eine entsprechende Vorschrift, die sodann ebenfalls als § 24 mit mehr oder minder bedeutsamen Abänderungen in fast alle Bauordnungen übernommen worden ist. Die preußische Einheitsordnung für das platte Land vom 22. 3. 1931[3] traf gleichfalls für die von der Einheitsbauordnung von 1919 nicht erfaßten ländlichen Bauordnungen im § 24 eine ähnliche Bestim-

[1] Art. 4 § 1 Ziff. 4, 5, § 3 Art. 9 § 2.
[2] MBl. f. d. pr. inn. Verw. S. 236, 286.
[3] Amtsbl. d. pr. Min. f. Volkswohlfahrt S. 319 ff.

mung. Durch den Erlaß derartiger Bauordnungen hat die Baupolizei tatsächlich in weitem Maße die Förderung ästhetischer Interessen im Bauwesen bewirkt. Die Beschränkungen, denen sie auf diesem Gebiete unterworfen war, ergeben sich aus den genannten Bestimmungen des Wohnungsgesetzes selbst, beziehen sich diese doch nur einerseits auf Verputz, Anstrich und Ausfugung, also auf das äußere Bild der Gebäude, andererseits außer auf die vornehmlich Wohnzwecken dienenden Gebäude auf alle anderen Bauten nur, soweit diese von öffentlichen Verkehrsflächen aus sichtbar sind. Weitergehend ist im gewissen Sinne die Ermächtigung, in die Bauordnungen auch Vorschriften zur einheitlichen Gestaltung des Straßenbildes aufzunehmen, konnten diese doch auch Bestimmungen über die Bauform der zu errichtenden Bauten treffen. Freilich war es zum Teil bereits vorher möglich, derartige Vorschriften durch Ortsstatut auf Grund des § 4 des preuß. Verunstaltungsgesetzes von 1907 zu erlassen.

Die genannten Vorschriften bildeten im wesentlichen die Basis, die bis zum Jahre 1933 für die Berücksichtigung von Belangen ästhetischer Art durch das preußische Baurecht geschaffen war.

2. Der nationalsozialistische Staat empfand es schon sehr bald als seine Aufgabe, zunächst die zur Zeit seiner Machtübernahme auf dem Gebiete des Bauwesens und der Baukunst herrschende Stillosigkeit und Unkultur überwinden zu helfen. Zugleich setzte er sich zum Ziele, die organische eigengesetzliche Entwicklung einer neuen deutschen Baukultur in großzügiger Weise zu fördern. Es konnte jedoch nicht erwartet werden, daß die Bauherren und Baukünstler nunmehr von sich aus stets die neuen Bauvorhaben nach diesen Bestrebungen ausrichten würden, denn es fehlte hierfür zunächst die wesentlichste Voraussetzung: eine einheitliche Baugesinnung. Allzu lange hatte man in den verschiedensten Baustilen gebaut, allzu viele stil- und geschmacklose Bauten waren errichtet worden, und man hatte damit dem deutschen Volke einen denkbar schlechten Anschauungsunterricht auf diesem Gebiete gegeben. Man darf sich deshalb nicht wundern, daß die Folge eine allgemeine Unsicherheit und Verwirrung in Fragen des baulichen Geschmacks war. Aus diesem Grunde hat man sich schließlich zu dem Wagnis einer staatlichen Führung auch auf dem Gebiet der architektonischen Gestaltung der Bauten entschlossen. Verschiedene Einzelmaßnahmen kündigen diese Entwicklung an. Teilweise versuchte die Baupolizei selbst durch Erweiterung des bereits erwähnten § 24 der Bauordnungen eine Berücksichtigung ästhetischer Belange in weiterem Maße durchzusetzen. Dabei wurde von den in Artikel 4

§ 1 Ziffer 4 des preußischen Wohnungsgesetzes von 1918 enthaltenen Ermächtigungen soweit wie irgend möglich Gebrauch gemacht.[1] Auch durch das „Wohnsiedlungsgesetz" vom 22. 9. 33 wurde teilweise ein weitergehendes Einwirken auf die Baugestaltung ermöglicht. Gemäß § 7 des Gesetzes kann die Erteilung der „Wohnsiedlungsgenehmigung" durch die Genehmigungsbehörde (in Preußen: Landrat bzw. Oberbürgermeister) unter Auflagen erfolgen. Als Auflagen sind nach dem Erlaß des Reichswirtschaftsministers zum Wohnsiedlungsgesetz vom 27. 6. 1934[2] namentlich auch solche zulässig, die sich auf die schönheitliche Gestaltung der zu errichtenden Bauten beziehen. Auch auf Ziffer 19 der baupolizeilichen Richtlinien für bäuerliche Siedlungsbauten zur Neubildung deutschen Bauerntums vom 16. 8. 35[3] ist in diesem Zusammenhang hinzuweisen. Nach ihr soll in der baukulturellen Prägung der Siedlungsgebäude eine bäuerliche Baukultur ihren Ausdruck finden und die Gestaltung der Gebäude bodenverbunden sein, unter Berücksichtigung der Eigenart der Landschaft und der heimischen Bauweise. Ferner ermöglicht es die Durchführungsverordnung vom 5. 7. 34 zum Gesetz über einstweilige Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens vom 3. 7. 34, vorsorglichen Einspruch gegen ein nach der Verordnung anzeigepflichtiges Bauvorhaben zu erheben, wenn durch die Ausführung das Straßen-, Orts- oder Landschaftsbild gestört werden würde. Nicht nur verunstaltende Bauvorhaben konnten nun verhindert werden, sondern auch bereits solche „störenden", die von der Durchführungsverordnung vom 5. 7. 34 erfaßt wurden. Nur diese Beispiele seien genannt dafür, daß die Tendenz, auf die Baugestaltung einen größeren Einfluß zu gewinnen in den ersten Jahren nach der Machtübernahme in den verschiedensten Einzelvorschriften zum Ausdruck kommt.

3. Den entscheidenden Schritt auf diesem Wege stellt die **Verordnung über Baugestaltung** vom 10.11.36[4] dar. Sie ist von einschneidender Bedeutung für das neue Baurecht sowie für die Stellung der Baupolizei und dokumentiert zunächst, daß der nationalsozialistische Staat unter voller Berücksichtigung der schweren Verantwortung, die diese große Aufgabe mit sich bringt, sich verpflichtet fühlt, auch auf dem Gebiet der Baugestaltung in umfassender

[1] Vgl. § 24 der Baupol.-VO. f. d. Reg.-Bez. Koblenz vom 8. 7. 36.
[2] RArbBl. I, 161 (zu § 7).
[3] RdErl. d. Pr. Fin.-Min., Fin.-Min.-Bl. S. 128.
[4] RGBl. I, S. 938.

Weise ordnnend und führend einzugreifen, um den Weg freizumachen für eine neue deutsche Baukultur. In Anbetracht dieser grundsätzlichen Bedeutung ist auf die Verordnung über Baugestaltung ausführlicher einzugehen.

Die Verordnung bestimmt in ihrem § 1, daß bauliche Anlagen und Änderungen so auszuführen sind, daß sie Ausdruck anständiger Baugesinnung und werkgerechter Durchbildung sind und sich der Umgebung einwandfrei einfügen. Zugleich ist auf die Eigenart oder die beabsichtigte Gestaltung des Orts-, Straßen- oder Landschaftsbildes, auf Denkmale und bemerkenswerte Naturgebilde Rücksicht zu nehmen. Die Verordnung bezieht sich also erstmalig auf Bauten jeglicher Art und gestattet damit eine umfassende Einwirkung auf die Baugestaltung im Sinne einer positiven Baupflege. Nach § 2 können zur Verwirklichung der Ziele dieser Verordnung, vor allem zur Durchführung bestimmter städtebaulicher Absichten, durch Ortssatzung oder Baupolizeiverordnung für die Errichtung oder Änderung baulicher Anlagen besondere Anforderungen gestellt werden, die sich vor allem auf die Lage und Stellung der Bauten, die Gestaltung des Baukörpers (besonders des Daches und der Außenwände) und auf die Gestaltung der Grundstückseinfriedigung beziehen können. Derartige Ortssatzungen oder Baupolizeiverordnungen bedürfen nach § 3 Abs. I der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde. Um ein möglichst einheitliches Verfahren zu erzielen, schreibt § 3 Abs. 3 vor, daß die oberste Landesbehörde zu bestimmen hat, ob die Anforderungen nach § 2 im Wege der Ortssatzung oder Baupolizeiverordnung zu stellen sind. Für Preußen ist nach dem Erlaß des Preuß. Finanzministers vom 8. 2. 37[1] grundsätzlich die Form der Ortssatzung zu wählen. Eine reibungslose Zusammenarbeit zwischen Baupolizei und Gemeinde wird erstrebt durch § 2 Abs. I Satz 1 der VO., auf Grund dessen Baupolizeiverordnungen, die besondere Anforderungen gemäß § 2 stellen, nur im Einvernehmen mit der Gemeinde und umgekehrt Ortssatzungen gleichen Inhalts nur im Einvernehmen mit der für den Erlaß von örtlichen Baupolizeiverordnungen zuständigen Polizeibehörde zu erlassen sind. Sehr wichtig ist § 4 Abs. I der VO.: „Solange bei einem Bauvorhaben den Vorschriften des § 1 oder den besonderen Anforderungen nach § 2 nicht Rechnung getragen ist, ist die baupolizeiliche Genehmigung zu versagen.“ Schließlich ist noch § 5 zu nennen, auf Grund dessen bei erheblichen Veränderungen bestehender Bauten die Baugenehmigung

[1] Fin.-Min.-Bl. S. 122.

davon abhängig gemacht werden kann, daß zugleich die Bauteile, deren Änderung nicht beabsichtigt ist, soweit sie etwaigen nach den §§ 2 und 3 erlassenen Vorschriften nicht entsprechen, den in diesen Vorschriften gestellten besonderen Anforderungen entsprechend abgeändert werden. Voraussetzung ist, daß derartige Auflagen im Hinblick auf die damit verbundenen Kosten als angemessen erscheinen. Auf diese Weise ist es möglich, Fehler, die früher auf dem Gebiet der Baugestaltung gemacht worden sind, langsam wieder auszumerzen. § 6 bestimmt, daß weitergehende landesrechtliche Vorschriften unberührt bleiben; freilich gibt es derartige Vorschriften, die weitergreifende als die in der VO. enthaltenen Bestimmungen treffen, nur sehr selten. Die Verordnung hat vielmehr auch auf dem Gebiet der Baugestaltung nunmehr eine umfassende und einheitliche reichsrechtliche Regelung gebracht. Zum erstenmal werden für das ganze Reich so weitgehende Anforderungen gestellt, wie im § 1 der VO. durch die völlig neuen Begriffe „anständige Baugesinnung", „werkgerechte Durchbildung" und „einwandfreies Einfügen in die Umgebung". Erstmalig werden auch in weitem Maße statt der bisher negativen Begriffe (Verhinderung von Verunstaltungen, Verunzierungen, Beeinträchtigungen) derartige positive Forderungen an die Baugestaltung gestellt. Es erübrigt sich und würde über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen, versuchen zu wollen, diese Begriffe näher zu präzisieren als dies durch den Runderlaß des Reichs- und Preußischen Arbeitsministers zur Verordnung vom 17. 12. 36[1] geschehen ist. Betont sei nur, daß mit Hilfe der im § 1 genannten allgemeinen und der auf Grund des § 2 stellbaren besonderen Anforderungen in der Praxis wohl alles erreicht werden kann, was vom Nationalsozialismus auf dem Gebiete der Baugestaltung erstrebt wird.

Mit der Verordnung über Baugestaltung sind auch der Baupolizei neue Aufgaben und Befugnisse zugewiesen worden; inwieweit das der Fall ist, ist in dem zu der Verordnung erschienenen Schrifttum häufig nicht ganz klar dargestellt worden. Insbesondere sind Zweifel darüber aufgetaucht

1. ob die Baugenehmigung bei Bauvorhaben, die den Anforderungen des § 1 der VO. nicht entsprechen, nach § 4 der VO. unmittelbar im Einzelfall versagt werden kann, oder nur nach Erlaß einer die Anforderungen des § 1 enthaltenden Baupolizeiverordnung oder Ortssatzung.

[1] Fin.-Min.-Bl. S. 122, 1937.

2. ob die im § 2 genannten besonderen Anforderungen von der Baupolizei unmittelbar oder ebenfalls erst nach Erlaß einer dahingehenden Baupolizeiverordnung oder Ortssatzung gestellt werden können.

Für die Ansicht, daß § 1 der VO. nur eine „Blankettvorschrift" darstelle, die erst nach Erlaß einer Baupolizeiverordnung oder Ortssatzung rechtsverbindliche Wirkung gewinne, scheint zunächst der erste Satz des § 2 zu sprechen, der besagt, daß „zur Verwirklichung der Ziele dieser Verordnung ... durch Ortssatzung oder Baupolizeiverordnung ... besondere Anforderungen gestellt werden können". Man kann scheinbar daraus folgern: § 2 befaßt sich mit der Verwirklichung der Ziele der Verordnung, die zweifellos zu einem großen Teile in § 1 bezeichnet sind, und sieht hierfür den Erlaß von Baupolizeiverordnungen oder Ortssatzungen vor. Weiter spricht für diese Ansicht, daß durch Runderlaß des Preuß. Finanzministers vom 7. 2. 1938[1] die Einheitsbauordnungen für Städte und für das platte Land abgeändert sind und § 24 nunmehr bestimmt, daß neben den Vorschriften des § 1 der VO. über Baugestaltung besondere Anforderungen gelten, so daß der § 1 der VO. tatsächlich und ausdrücklich in die Einheitsbauordnungen aufgenommen worden ist. Trotzdem ist der gegenteiligen Ansicht, daß § 1 der VO. in Verbindung mit § 4 unmittelbar anwendbar ist, beizupflichten.

Zunächst vermag die Tatsache, daß die Einheitsbauordnungen im genannten Sinne abgeändert sind, nicht zu überzeugen. Sie dokumentiert nicht unbedingt den Willen des Gesetzgebers, da die Verordnung vom Reichs- und Preußischen Arbeitsminister erlassen worden ist, der genannte Erlaß jedoch vom Preuß. Finanzminister stammt. Aus dem Erlaß geht ferner nur hervor, daß der Preußische Finanzminister die Aufnahme des § 1 der VO. über Baugestaltung in dem § 24 der preuß. Einheitsbauordnungen für zweckmäßig (z. B. um Zweifel zu vermeiden), nicht aber, daß er sie für notwendig gehalten hat.

Auch der vorher erwähnte erste Satz des § 2 der VO. vermag die oben erörterte Ansicht nicht zu stützen. § 2 spricht von besonderen Anforderungen, die zur Verwirklichung der Ziele der Verordnung gestellt werden können; die allgemeinen Anforderungen sind bereits im § 1 genannt. Es handelt sich also um zusätzliche Anforderungen, die zu stellen mit Rücksicht auf die örtlichen Verhältnisse angebracht und erforderlich erscheint; nur soweit diese be-

[1] Zentralblatt der Bauverwaltung, S. 207.

sonderen Anforderungen gestellt werden sollen, spricht die Verordnung vom Erlaß von Baupolizeiverordnungen oder Ortssatzungen. Daraus ist der Umkehrschluß zu ziehen, daß die allgemeinen Anforderungen des § 1 unmittelbar rechtswirksam sind.

Diese Ansicht wird weiterhin entscheidend gestützt durch den Wortlaut des § 4 Absatz I der Verordnung; § 4 Absatz I bestimmt, daß die baupolizeiliche Genehmigung zu versagen ist, „solange bei einem Bauvorhaben den Vorschriften des § 1 oder den besonderen Anforderungen nach § 2 nicht Rechnung getragen ist". Die direkte Bezugnahme auf § 1 berechtigt zu der Folgerung, daß § 1 auch direkt in Verbindung mit § 4 anwendbar ist. Nur im § 2 spricht die Verordnung von Baupolizeiverordnungen oder Ortssatzungen; wenn der Erlaß derartiger Baupolizeiverordnungen oder Ortssatzungen auch für die Geltendmachung der im § 1 enthaltenen Anforderungen hätte Voraussetzung sein sollen, so wäre eine dahingehende Bestimmung im § 4 erforderlich gewesen; außerdem spricht die ausdrückliche Trennung der §§ 1 u. 2, die der § 4 durch das Wort „oder" vornimmt, gleichfalls für die direkte Anwendbarkeit des § 1 in Verbindung mit § 4. Aus dem Runderlaß des Reichs- und Preußischen Arbeitsministers vom 17. 12. 36[1] kann man schließlich entnehmen, daß der Gesetzgeber die allgemeinen Anforderungen des § 1 unmittelbar, sofort und überall im Baugenehmigungsverfahren berücksichtigt wissen wollte und nicht von dem vorherigen Erlaß einer Baupolizeiverordnung oder Ortssatzung hat abhängig machen wollen.

Es ist somit festzustellen, daß auf Grund der §§ 1 u. 4 die Baupolizei berechtigt und verpflichtet ist, die Baugenehmigung im Einzelfall, gleichgültig, ob eine dahingehende Baupolizeiverordnung oder Ortssatzung erlassen ist oder nicht, zu versagen[2], solange das Bauvorhaben nicht Ausdruck anständiger Baugesinnung und werkgerechter Durchbildung ist, oder sich der Umgebung nicht einwandfrei einfügt oder nicht Rücksicht nimmt auf die Eigenart oder die beabsichtigte Gestaltung des Orts-, Straßen- oder Landschaftsbildes, auf Denkmale, und auf bemerkenswerte Naturgebilde. Im übrigen ist zu erwähnen, daß gegen die Versagung der Genehmigung nach § 4 der VO. die durch die Landesgesetze bestimmten

---

[1] Fin.-Min.-Bl. 1937, S. 122.

[2] So auch: Kayser a. a. O. Anm. 1 zu § 1 der VO. über Baugestaltung, S. 7; Kayser in: Deutsches Wohnungsarch. 1938, S. 49—51 OVG. Entscheidung vom 3. 3. 1938 in RVerwBl. 38, S. 472; Ringe in: RVerw. Bl. 1938, S. 206; Büge in: Zentr.-Bl. d. Bauverw. 1938, S. 21 ff.

Rechtsmittel zulässig sind (Preußen: §§ 45 ff. PVG.: Beschwerde, anschließend Klage im Verwaltungsstreitverfahren).

Weiterhin ist Stellung zu nehmen zu der zweiten der genannten Zweifelsfragen, ob nämlich die im § 2 der VO. genannten besonderen Anforderungen von der Baupolizei ebenfalls unmittelbar oder erst nach Erlaß einer dahingehenden Baupolizeiverordnung oder Ortssatzung gestellt werden könne. Es ist vorgebracht worden, die Baupolizei könne die besonderen Anforderungen des § 2 unmittelbar geltend machen, weil § 2 den Erlaß von Baupolizeiverordnungen oder Ortssatzungen nicht unbedingt fordere, sondern insoweit nur eine Kannvorschrift darstelle.[1] Dieser Interpretation des § 2 Abs. 1 kann nicht zugestimmt werden. § 2 Abs. 1 ist — und das ist von entscheidender Bedeutung — in seiner Gesamtheit eine Kannvorschrift. Er bestimmt, daß besondere Anforderungen gestellt werden können; wenn diese aber gestellt werden sollen, dann ist der Erlaß einer dahingehenden Ortssatzung oder Baupolizeiverordnung unerläßlich.[2] Diese Auslegung rechtfertigt sich aus dem Wortlaut des § 2 Abs. 1. Sie findet eine weitere Stütze in der Erwägung, daß bereits auf Grund des § 1 der Baupolizei außerordentlich weitreichende Befugnisse übertragen worden sind, und daß, falls noch weitergehende Anforderungen durch Baupolizeiverordnung oder Ortssatzung gestellt werden, diese der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde bedürfen, um zu verhindern, daß von der Befugnis des § 2 übermäßiger Gebrauch gemacht wird und um eine möglichst einheitliche Handhabung der im § 2 enthaltenen Ermächtigungen sicherzustellen.

Daß somit die VO. über Baugestaltung von einschneidendster Bedeutung für das Baupolizeirecht ist, kann keinem Zweifel unterliegen. Fraglich ist jedoch, ob man der neuerdings von Ringe vertretenen Ansicht[3], durch die VO. über Baugestaltung habe auch das bereits oben[4] erörterte Vorgartenrecht ein völlig neue Rechtsbasis erhalten, zustimmen kann. Ringe weist zunächst darauf hin, daß nach der herrschenden vom Preußischen OVG. entwickelten und auf § 1 Abs. 4 des preuß. Fluchtliniengesetzes basierenden Auffassung als Vorgärten im Rechtssinne nur die zwischen einer Straßenfluchtlinie und einer hinter ihr zurückweichenden Baufluchtlinie liegenden Geländeteile angesehen werden, daß die Ver-

[1] Vgl. Büge in Ztrlbl. d. Bauverw. 1938, S. 21 ff.

[2] Vgl. dazu Entscheidung des OVG. v. 24. 5. 37 in Reichsverw.-Bl. 1937, S. 557.

[3] RVerwBl. 1938, 574.

[4] 1. Teil, vgl. Seite 10.

pflichtung zur Herrichtung von Vorgärten nur und erst durch Festsetzung dieser Fluchtlinien begründet werden kann, daß das preuß. OVG. eine Verpflichtung der Eigentümer, die Vorgartenfläche als Gartenland einzurichten und zu unterhalten, mit der gezwungen erscheinenden Begründung bejaht, diese Verpflichtung sei im § 1 Abs. 4 des preuß. Fluchtliniengesetzes stillschweigend enthalten, und endlich, daß nach der Auffassung des preußischen OVG. diese Verpflichtung eine öffentlich-rechtliche, nur von der Polizeibehörde zu erzwingende ist. Ringe glaubt, nunmehr die VO. über Baugestaltung als neue Rechtsbasis auch des Vorgartenrechts ansehen zu können. Er vertritt die Ansicht, man müsse berücksichtigen, daß die VO. offenbar eine umfassende Rechtsgrundlage für die Baugestaltung (§ 1) und ihre weitere Regelung durch Polizeiverordnung oder Ortsstatut (§ 2) geben wolle und daß die Gestaltung der Vorgärten ein notwendiger Bestandteil der Gesamtplanung einer Baulichkeit sei. Daraus folge, daß der Vorgarten auch ohne die fluchtlinienmäßige Umgrenzung der Regelung der VO. unterworfen sei und daß das Vorgartenrecht demgemäß auf der Basis des § 2 der VO. über Baugestaltung, d. h. in Preußen nach dem Runderlaß des Preußischen Finanzministers vom 8. 2. 1937 nunmehr ausschließlich durch Ortssatzung zu regeln sei. Das Ergebnis entspreche den praktischen Notwendigkeiten, da dann auch Geländestreifen zwischen Gebäuden und Baufluchtlinie unter das Vorgartenrecht fielen und weiterhin, da heute das Bedürfnis zur Festsetzung von Baufluchtlinien nicht mehr vorliege und von der besonderen Festsetzung einer Baufluchtlinie abgesehen werden könne, trotzdem in diesen Fällen im Gegensatz zum vom preußischen OVG. entwickelten Vorgartenrecht die vor den Gebäuden liegenden Flächen als Vorgärten behandelt werden könnten.

Bei der Stellungnahme zu der von Ringe vertretenen Ansicht sei zunächst bestätigt, daß die letzterwähnten praktischen Notwendigkeiten das ermittelte Ergebnis als wünschenswerte Lösung erscheinen lassen. Ob es allerdings auch in rechtlicher Hinsicht vertretbar ist, in der VO. über Baugestaltung, neue Rechtsgrundlagen auch des Vorgartenrechts zu erblicken, diese Frage ist nur zu beantworten, wenn man aus der VO. selbst und dem zu ihr ergangenen Runderlaß vom 17. 12. 1936 zu ermitteln sucht, ob der Gesetzgeber überhaupt und evtl. in welcher Richtung er gestaltend oder verändernd in das Vorgartenrecht hat eingreifen wollen. Ringe selbst räumt ein, daß sich sowohl § 1 als auch § 2 der VO. nach ihrem Wortlaut nur auf die baulichen Anlagen selbst beziehen sowie auf die Grundstückseinfriedigungen. Unter Berücksichtigung

der Tatsache, daß, mit Ausnahme z. B. von Hecken, auch Einfriedigungen als bauliche Anlagen zwar nicht im Sinne des Fluchtliniengesetzes, wohl aber im Sinne der Einheitsbauordnung gelten, ist zu behaupten, daß diese Verordnung, wie es ihr Titel besagt, nur die „Bau“-Gestaltung im eigentlichen Sinne, zu der die Gestaltung der Vorgärten nicht ohne weiteres gehört, hat betreffen sollen. Selbst wenn man aber der These Ringes, die Gestaltung der Vorgärten sei ein notwendiger Bestandteil der Gesamtplanung einer Baulichkeit und daher unter den Begriff „Baugestaltung“ mit zu subsumieren, folgen würde, wäre seiner Folgerung, die Verordnung über Baugestaltung bilde daher die neue Rechtsbasis des Vorgartenrechts, nicht beizupflichten. Allein die Tatsache, daß der Gesetzgeber die Frage des Vorgartenrechts in der Verordnung überhaupt nicht erwähnt hat, macht es unwahrscheinlich, daß der Gesetzgeber das Vorgartenrecht überhaupt hat berühren wollen. Eine derartige Erwähnung wäre aber in diesem Falle sicher nicht unterblieben, da, wenn man die Verordnung über Baugestaltung als neue Rechtsbasis des Vorgartenrechts ansieht, dies eine Modifizierung dieses Rechtsgebiets in wichtigsten Punkten zur Folge hat. Es sei nur an die erwähnte Konsequenz erinnert, daß in Preußen zum Beispiel nunmehr das Vorgartenrecht durch Ortsstatut zu regeln wäre und der bisher allseits anerkannten Zuständigkeit der Baupolizeibehörden entzogen würde. Daß der Gesetzgeber eine derartig grundlegende Modifizierung des Vorgartenrechts gewollt hat und doch dieser Wille in keinem Wort der Verordnung ausdrücklich erklärt wird, ist nicht denkbar. Aus diesen Gründen ist m. E. die Ansicht Ringes abzulehnen, zumal es höchst fragwürdig ist, ob man unter den Begriff „Baugestaltung“ die Vorgartengestaltung mit einbeziehen kann. Das vom preußischen OVG. auf der Basis des § 1 Abs. 4 des preußischen Fluchtliniengesetzes entwickelte Vorgartenrecht wird daher richtigerweise als auch heute noch geltendes Recht angesehen werden müssen.

Im übrigen ergibt eine Gesamtwürdigung der Verordnung über Baugestaltung, daß durch sie der Baupolizei neue „polizeifremde“ Aufgaben und Befugnisse in einem außerordentlich reichen Maße zugewiesen worden sind. Zudem handelt es sich hier um besonders verantwortungsvolle Aufgaben. Neben der nach wie vor erforderlichen technischen Vorbildung bedürfen die Baupolizeibeamten nunmehr auch genauer Kenntnisse auf dem Gebiete des Städtebaues und vor allem eines feinen künstlerischen Empfindens und Einfühlungsvermögens. Es ist unbedingt erforderlich, um eine sachgemäße Handhabung der Verordnung sicherzustellen, für

eine derartige Vorbildung der mit der Bearbeitung von Bauvorhaben befaßten Beamten zu sorgen. In diesem Sinne spricht sich auch der Runderlaß des Reichs- und Preuß. Arbeitsministers vom 17. 12. 36[1] aus, der betont, daß die Heranziehung derartiger Kräfte nicht an der Kostenfrage scheitern darf. Der nationalsozialistische Staat hat somit erkannt, daß die verantwortliche Übernahme eines weitgehenden Einflusses auf die architektonische Formgebung ihm zugleich die Pflicht gegenüber der Volksgemeinschaft auferlegt, die sachgemäße Wahrnehmung dieser Aufgaben sicherzustellen und daß es hierfür entscheidend auf die Heranziehung gerade auch künstlerisch begabter und vorgebildeter Männer zum Baugenehmigungsverfahren ankommt. Zwei Gesichtspunkte werden bei der Handhabung der Verordnung stets zu beachten sein: Einmal, daß es darauf ankommt, die durch die Verordnung überwiesenen Aufgaben objektiv wahrzunehmen und es der Baupolizei somit nicht zukommt, im Baugenehmigungsverfahren Absichten hinsichtlich der Baugestaltung durchzudrücken, die nur ihr selbst als opportun und erstrebenswert erscheinen; dies würde zu einer Kunstdiktatur führen, die von der Verordnung über Baugestaltung in keiner Weise beabsichtigt ist; zum andern, daß gerade auf dem Gebiete der Baugestaltung jeder Schematismus und jede Schablonenhaftigkeit unbedingt zu vermeiden ist, eine Forderung, die keineswegs im Widerspruch steht zu § 1 der VO., auf Grund dessen sich die Bauvorhaben ihrer Umgebung einwandfrei einfügen müssen.

Gerade das bauliche Gesamtbild ist erst reizvoll, wenn sich in ihm eine einheitliche Baugesinnung dokumentiert und doch zugleich die einzelnen Bauten in diesem Rahmen durch abwechselungsreiche Gestaltung dieses Gesamtbild beleben und Zeugnis eines vielseitigen architektonischen Schaffens ablegen. Wenn diese beiden Gesichtspunkte stets berücksichtigt werden und die Baupolizei die künstlerische Initiative der Architekten nicht hemmt, sondern sie nur in die richtigen Bahnen lenkt, die durch die Verordnung vorgezeichnet sind, wird sich die Verordnung über Baugestaltung segensreich auswirken.

Die Wahrnehmung dieser verantwortungsvollen Aufgaben wird der Baupolizei erleichtert durch die neuerdings vorgesehene Zusammenarbeit mit der Reichskammer der bildenden Künste. Auf Grund des § 25 der ersten Verordnung zur Durchführung des Reichskulturkammergesetzes vom 1. 11. 33[2] ist die erste

---

[1] Abs. 12 Fin.-Min.-Bl. S. 122.
[2] RGBl. I, S. 797.

Anordnung des Präsidenten der Reichskammer der bildenden Künste über den Beruf des Architekten (Architektenanordnung) vom 28. 8. 36[1] ergangen, die vorschreibt, daß Bauentwürfe für Bauten, die für die deutsche Baukultur bedeutsam sind, nur von Architekten eingereicht werden dürfen, die Mitglieder der Reichskammer sind. § 1 der Anordnung bestimmt, daß für die deutsche Baukultur in diesem Sinne alle Bauvorhaben bedeutsam sind, die im Orts- oder Landschaftsbild sichtbar in Erscheinung treten oder die bei künstlerisch oder geschichtlich wertvollen Bauwerken, auch wenn sie nicht im Äußeren in Erscheinung treten, den künsterischen oder geschichtlichen Wert des Bauwerkes berühren. Die Anordnung will sicherstellen, daß nur Architekten, die Mitglieder der Reichskammer der bildenden Künste sind und deren Fähigkeit gelegentlich der Aufnahme in die Kammer geprüft worden ist, mit derartigen Bauvorhaben betraut werden. Wenn Baupläne für Bauten der bezeichneten Art von Architekten eingereicht werden und diese Pläne nicht nur versehentlich keinen Vermerk über die Mitgliedschaft des einreichenden Architekten bei der Reichskammer enthalten, hat die Baupolizeibehörde den Landesleiter der Reichskammer davon zu benachrichtigen[2]. Der Ablauf des Baugenehmigungsverfahrens wird dadurch nicht beeinträchtigt. Auch sonst hat die Baupolizeibehörde die Bestrebungen der Reichskammer auf diesem Gebiet in jeder Weise zu unterstützen und ihr insbesondere Nachricht zu geben, wenn sie einen Architekten für ungeeignet oder unzuverlässig hält oder Bauentwürfe grobe Verstöße gegen die Anforderungen des § 1 der VO. über Baugestaltung enthalten[3]. Umgekehrt wird, falls die Reichskammer Berufsverbote gegen Architekten ausspricht, die Baupolizei durch die Kammer benachrichtigt. Diese Zusammenarbeit der Baupolizei mit der Reichskammer der bildenden Künste hat somit die Ausscheidung von Architekten zum Ziele, die nicht geeignet oder unzuverlässig sind oder denen die heute von der Architektenschaft zu fordernde Baugesinnung fehlt. Auch durch diese Maßnahme wird mittelbar die Umsetzung der Ziele der Verordnung über Baugestaltung in die Praxis erleichtert und damit die deutsche Baukultur gefördert werden.

Es soll ferner noch hingewiesen werden auf einen Erlaß des

---

[1] RArbBl. I, S. 230.

[2] Vgl. Erlaß des Reichs- u. Preuß. Arb.-Min. vom 30. 7. 36 im RArbBl. I, S. 230.

[3] Vgl. Erl. des Reichs- u. Preuß. Arb.-Min. vom 22. 7. 37 im RArb. Bl. I, S. 183.

Reichs- und Preußischen Arbeitsministers[1], der bezeichnend dafür ist, mit welcher Weitsicht heute für eine harmonische Baugestaltung Sorge getragen wird. Es hat sich nämlich gezeigt, daß besonders Kleinsiedlungsgebäude und Eigenheime, gegen die bei der Errichtung aus Gründen der Baugestaltung keine Einwände zu erheben waren, im Laufe der Zeit durch Anbauten und Erweiterungen schließlich ein unerfreuliches und unschönes Gesamtbild boten. Bei derartigen Bauvorhaben soll die Baupolizei künftighin dahin wirken, daß sogleich Baupläne eingereicht werden, die die endgültige Ausgestaltung des Baues darstellen und spätere eventuelle Erweiterungen von vornherein berücksichtigen. Die Gültigkeitsdauer der Bauscheine soll in solchen Fällen bis auf längstens 15 Jahre kostenlos verlängert werden. Erreicht wird dadurch, daß den Belangen der Baugestaltung sogleich einheitlich für den Bau, so wie er endgültig geplant ist, Rechnung getragen wird; gerade das war aber bisher, wenn im Laufe der Zeit mehrfach Anbauten an den ursprünglichen Bau genehmigt und errichtet wurden, nur in unzureichendem Maße möglich.

4. Es soll schließlich in diesem Zusammenhang noch hingewiesen werden auf die Bedeutung, die die Regelung der Außenwerbung für die Baukultur hat. Auf Grund des erwähnten Artikels 4 § 1 Ziffer 4 des Preuß. Wohnungsgesetzes war es bereits möglich, auch Vorschriften über die Außenreklame zu erlassen, soweit diese nicht schon grob verunstaltend war und daher bereits gegen sie auf Grund des § 1 des Preuß. Verunstaltungsgesetzes von 1907 oder eines nach § 3 dieses Gesetzes erlassenen Ortsstatuts eingeschritten werden konnte. Außerdem bestand ja die Möglichkeit des Einschreitens gegen verunzierende Reklame in landschaftlich hervorragenden Gegenden auf Grund des Verunstaltungsgesetzes von 1902. Im Art. 4 § 1 Ziffer 4 des preußischen Wohnungsgesetzes hatte das preußische OVG. anfangs die Rechtsgrundlage dafür erblickt, Vorschriften mittels Ortssatzung über Reklame jeglicher Art an Bauwerken zu erlassen[2]. Später wurde diese Ansicht vom preußischen OVG. aufgegeben und die Auffassung vertreten, daß nach Art. 4 § 1 Ziffer 4 des preußischen Wohnungsgesetzes nur gegen solche Reklametafeln eingeschritten werden könne, die selbst als Bauten oder Teile von Bauten anzusehen seien[3]. Nunmehr ist das

---

[1] Vom 23. 11. 36 RArbBl. I, S. 316, vgl. auch RdErl. d. Pr. Fin.-Min. vom 8. 2. 37 Fin.-Min.-Bl. 121.

[2] OVG. vom 25. 3. 26 Preuß. VerwBl. 48/31.

[3] OVG. vom 21. 2. 29: OVG. 84/415.

preußische OVG. in einer Entscheidung vom 6. 6. 1935[1] zu seiner früheren Ansicht zurückgekehrt. Zur Begründung führt es an, daß es Zweck der Ziffer 4 des Art. 4 § 1 sei, für alle von ihr betroffenen Bauwerke ästhetische Interessen, und zwar ausschließlich solche, zu wahren. Wenn es dem Gesetz aber nur auf ästhetische Belange ankomme, sei eine unterschiedliche Behandlung von Reklameschildern, die selbst Bauwerke oder Teile von solchen sind, und sonstigen angehängten oder angeschlagenen Reklameschildern nicht zu rechtfertigen, da beide Arten von Reklameschildern gleichermaßen verunzierend wirken könnten. Mangels ausdrücklicher einschränkender Bestimmung müsse davon ausgegangen werden, daß der auf den Schutz ästhetischer Interessen bedachte Wille des Gesetzes keine so wesentliche Einschränkung enthalte, wie sie die früher vertretene teilweise Ausscheidung der Reklameschilder aus dem Bereich der Ziffer 4 darstellen würde. Gestützt auf diese Rechtsprechung, der beizutreten ist, wird nun wieder ein Einschreiten gegen die Außenreklame in weiterem Umfange als bisher ermöglicht.

Auf manchen Sondergebieten der Werbung sind inzwischen Einzelregelungen getroffen worden, von denen hier nur die Richtlinien für die baupolizeiliche Genehmigung von Tankanlagen vom 7. 5. 1937[2] erwähnt werden sollen. Gerade diese Richtlinien sind ein Beweis für die Bemühungen, die Außenwerbung gebührend zu berücksichtigen und doch dem Orts- und Landschaftsbild möglichst anzupassen. Mehr als früher werden von der Baupolizei in diesem Verfahren ästhetische Belange berücksichtigt werden müssen, gelten doch auch für Reklameanlagen, die selbst als Bauwerke anzusehen sind, die §§ 1 und 2 der VO. über Baugestaltung.

Eine weitgehende Einflußnahme auf die Werbung jeglicher Art, nicht aber eine Modifizierung der Zuständigkeit der Baupolizeibehörde hinsichtlich der Außenwerbung, hat das Gesetz über Wirtschaftswerbung vom 12. 9. 1933[3], die auf Grund dieses Gesetzes erfolgte Konstituierung des Werberates der deutschen Wirtschaft und dessen Tätigkeit mit sich gebracht. In diesem Rahmen freilich interessiert weniger Art und Umfang der durch das „Werbegesetz“ geschaffenen staatlichen Aufsicht über das Werbewesen, als vielmehr die soeben getroffene aber nicht unbestrittene Feststellung, daß die Baupolizeibehörden in gleichem Maße wie früher berechtigt seien, gegen die Außenwerbung einzuschreiten.

---

[1] OVG. 96/189.
[2] Erl. des Reichs- u. Preuß. Arb.-Min.: Fin.-Min.-Bl. S. 161/1937.
[3] RGBl. Teil I, S. 625.

Das preußische OVG. hat mit Recht in einer Entscheidung vom 10. 6. 1937[1] entgegen der Ansicht von Totzek[2] und Oesterle[3] aber mit Culemann[4] und v. Braunmühl — Zweck[5] den entsprechenden Standpunkt im Verhältnis Werberat — Polizei vertreten, nämlich daß weder die Gesetzgebung über Wirtschaftswerbung noch die Bekanntmachungen und Entscheidungen des Werberates der deutschen Wirtschaft eine Modifizierung der polizeilichen Zuständigkeiten zur Folge gehabt haben. Es wurde auf der einen Seite[6] die Ansicht vertreten, die Nichtbeachtung der Bekanntmachungen und Bestimmungen des Werberates bedeute als Bruch der Rechtsordnung zugleich eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die die Polizei zum Einschreiten aus § 14 PVG. berechtige und verpflichte. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, daß keineswegs jede Verletzung der Rechtsordnung als Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung anzusehen ist, wie z. B. meistens bei Verletzung bürgerlich-rechtlicher Normen, die zu korrigieren den ordentlichen Gerichten zukommt[7]. In gleicher Weise obliegt dem Werberat die Durchsetzung der von ihm gesetzten das Gebiet der Werbung betreffenden Normen; soweit ihm Sonderkompetenzen auf dem Gebiet des Werbewesens zuerkannt worden sind, ist auch nur eine Zuständigkeit des Werberats begründet worden und eine Zuständigkeit der Polizei, soweit sie nicht vorher schon bestand, ausgeschlossen[8], denn nur der Werberat selbst kann entscheiden, in welchem Maße und in welcher Weise er auf die Einhaltung der von ihm erlassenen Werbevorschriften dringen will.

Die Frage des Verhältnisses Werberat — Polizei, die in diesem Rahmen nur kurz gestreift werden kann, ist im übrigen mit Recht von keiner Seite im entgegengesetzten Sinne beantwortet worden, daß nämlich die Zuständigkeit der Polizei zum Einschreiten auf dem Gebiete des Werbewesens durch die Gesetzgebung über die Wirtschaftswerbung oder die Bekanntmachungen des Werberates reduziert oder gar aufgehoben worden sei. Eine solche Ansicht ist weder irgendwie aus den gesetzlichen Bestimmungen herzuleiten noch praktisch vertretbar, da sie eine vom Gesetzgeber sicher

---

[1] OVG. 100/132.
[2] JW. 1934/2674; RVerwBl. Bd. 56/212.
[3] Die Polizei 1934, S. 225, 247, 510.
[4] Culemann: JW. 1934, S. 1950, 2675.
[5] Wirtschaftswerbung, S. 76.
[6] Von Oesterle und Totzek a. a. O.
[7] Vgl. Culemann JW. 1934/2675.
[8] Vgl. v. Brauchitsch Bd. I, S. 265, Anm. 8.

nicht gewollte Rückentwicklung der staatlichen Einflußnahme auf das Werbewesen bedeuten würde. Soweit nämlich die Polizei gegen das Werbewesen einzuschreiten berechtigt ist, stehen ihr zur Durchsetzung ihres Willens die in § 55 des preußischen PVG. bezeichneten Zwangsmittel zur Verfügung. Das ist jedoch gemäß § 55, der sich nach seinem Wortlaut grundsätzlich nur auf Polizeiverfügungen bezieht, nicht der Fall, soweit die Polizei nicht durch polizeiliche Verfügung, sondern lediglich nach § 40 Abs. 2 des preußischen PVG. als ersuchte Behörde, d. h. nicht kraft eigenen Rechtes tätig wird, wie z. B. § 9 der zweiten Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über Wirtschaftswerbung[1] sie zur Rechts- und Verwaltungshilfe gegenüber dem Werberat verpflichtet[2]. Abgesehen aber von der Erwägung, daß jede Reduzierung der polizeilichen Zuständigkeit auf dem Gebiet des Werbewesens in gleichem Umfange den Verzicht auf die polizeilichen Zwangsmittel des § 55 des preußischen PVG. bedeutet, sind aber auch in den Ziffern 6 und 12 der 2. Bekanntmachung des Werberates[3] die bestehenden gesetzlichen Vorschriften und Verpflichtungen als zu Recht bestehend anerkannt. Auch diese Bestimmungen berechtigen darauf zu schließen, daß die Zuständigkeit der Polizei unberührt geblieben ist[4], daß also namentlich auch die Baupolizeibehörden im gleichen Umfange wie früher gegen die Außenwerbung einzuschreiten befugt sind[5], wenn auch zum Teil eine Überschneidung ihrer Zuständigkeit mit der des Werberates festzustellen ist. Dieses Ergebnis wird im übrigen gerade für die Baupolizei ausdrücklich anerkannt von v. Braunmühl-Zweck.

IV. Abschnitt:
Baupolizei und Rohstoffbewirtschaftung

Ein gänzlich neues Betätigungsfeld ist der Baupolizei durch die ihr im Rahmen der Rohstoffbewirtschaftung zugewiesenen Aufgaben eröffnet worden. Seit dem Jahre 1933 hat der Baumarkt sich eines rapiden Konjunkturanstiegs erfreut; auch auf allen anderen Gebieten der deutschen Wirtschaft war eine ähnliche Auf-

---

[1] Vom 22. 10. 33 RGBl. I, S. 791.
[2] Vgl. Culemann, JW. 1934, S. 2676; Waldecker a. a. O. S. 55, 63.
[3] Vom 1. 11. 1933 Deutscher Reichsanzeiger Nr. 256.
[4] So auch OVG. 100/132 (135).
[5] So auch Kayser a. a. O. S. 34 Anm. 1.

wärtsentwicklung festzustellen. Der dadurch bedingte erhöhte Rohstoffbedarf konnte jedoch nicht einfach durch eine Steigerung der Einfuhr befriedigt werden, da dieser Lösung wegen der Entwicklung der Weltwirtschaft und wegen der Devisenlage des Reiches Grenzen gesetzt waren. Neben einer intensiven Steigerung der Inlandsproduktion an Rohstoffen, wie sie z. Zt. durch den Vierjahresplan mit bewundernswerter Tatkraft verwirklicht wird, erwies sich eine sparsame Verwendung und gerechte Verteilung der vorhandenen Rohstoffe auch auf dem Gebiete der Bauwirtschaft als notwendig. Dies traf besonders für die Rohstoffe zu, die nur oder vorwiegend durch Einfuhr beschafft werden können.

Für die Bauwirtschaft waren auf diesem Gebiete u. a. die Anordnungen der Überwachungsstelle für unedle Metalle von Bedeutung, durch die Bestimmungen über die Verwendung z. B. von Kupfer und Nickel, getroffen wurden. Auf Grund der Bekanntmachung des Preuß. Finanzministers vom 7. 5. 35[1] waren die örtlichen Bauordnungen dieser Anordnung entsprechend abzuändern. Die Baupolizei hat die Befolgung dieser Vorschriften im Baugenehmigungsverfahren zu überwachen[2]. Weiterhin ist die 4. Anordnung des Beauftragten für den Vierjahresplan vom 7. 11. 36[3] zu nennen, die in ihrer jetzt geltenden Fassung[4] vorschreibt, daß alle privaten und öffentlichen Bauvorhaben, deren Ausführung mehr als 2 to. Baueisen erfordert, vor ihrer Inangriffnahme beim zuständigen Arbeitsamt anzuzeigen sind. Neben einer gerechten Verteilung der vorhandenen Rohstoffe wird es möglich, die Beschaffung der für diese Bauvorhaben notwendigen Arbeitskräfte sicherzustellen, da sich nach der Überwindung der Arbeitslosigkeit ein empfindlicher Mangel gerade auch an Baufacharbeitern eingestellt hat. Vom Arbeitsamt werden in diesem Verfahren die Bauvorhaben nach dem Maß ihrer staatspolitischen Dringlichkeit berücksichtigt und daher vor allem Bauvorhaben der Wehrmacht und gewisser Zweige der Industrie, nach diesen aber auch Kleinsiedlungsbauvorhaben, bevorzugt behandelt; gerade diese Sicherstellung der notwendigen Baustoffe und Arbeitskräfte für die staatspolitisch dringlichen Bauvorhaben soll aber durch die Anordnung erreicht werden. Die Baupolizei ist verpflichtet, bei Bauvorhaben,

[1] Min.-Bl. d. inn. Verw. S. 668.

[2] Vgl. RdErl. d. Preuß. Fin.-Min. vom 19. 9. 35 im Fin.-Min.-Bl. S. 143.

[3] Deutscher Reichsanzeiger Nr. 262 vom 9. 11. 36.

[4] Vgl. Anordnung zur Änderung der 4. Anordnung zur Durchführung des Vierjahresplans v. 23. 7. 1937. Deutscher Reichsanzeiger Nr. 169.

die unter diese Anordnung fallen, die Bauherren auf diese Anzeigepflicht hinzuweisen und vor Erteilung der Baugenehmigung beim Arbeitsamt anzufragen, ob dort Bedenken gegen das Bauvorhaben bestehen[1]. Auch wenn das Arbeitsamt die Bauten für unbedenklich erklärt hat, ist die Baupolizei verpflichtet, stets auf die Bauherren im Sinne einer möglichst sparsamen Verwendung von Rohstoffen einzuwirken und die Baugenehmigung erst zu erteilen, wenn die Forderung nach größter Sparsamkeit insbesondere im Verbrauch von Eisen beachtet ist.

Sodann ist hinzuweisen auf die Verordnung über baupolizeiliche Maßnahmen zur Einsparung von Baustoffen vom 30. 6. 37[2], die die grundsätzlichste Neuerung auf diesem Gebiete gebracht hat. Die Verordnung ist ebenfalls auf der Grundlage des § 1 des Gesetzes über einstweilige Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens vom 3. 7. 34 ergangen. Sie bestimmt, daß baupolizeiliche Genehmigungen, vor allem für Neubauten, Umbauten und Erweiterungsbauten aus Gründen der Rohstofflage versagt oder an Auflagen gebunden werden können, und daß die auf Grund dieser Verordnung getroffenen Entscheidungen endgültig sind. Damit ist die Baupolizei in weitestem Maße in die vom Vierjahresplan verfolgten Ziele, nämlich die Schaffung und Sicherung der deutschen Rohstoffbasis, eingespannt. Sie hat nunmehr zu prüfen, ob bei den ihr zur Genehmigung vorliegenden Bauvorhaben die gewählten Bauarten und Baustoffe der jeweiligen Rohstofflage entsprechen oder ob knappe Rohstoffe durch reichlicher vorhandene ersetzt werden können. Der Baupolizei sind damit verantwortungsvolle und für sie völlig neue Aufgaben zur Wahrnehmung überwiesen worden, verantwortungsvoll vor allem deshalb, weil die von ihr getroffenen Entscheidungen endgültig sind. Härten werden in diesen Verfahren bisweilen nicht zu vermeiden sein, doch ist ein Ausgleich dieser Härten durch die Gewährung anderweitiger Dispense vorgesehen[3]. Zugleich ist jedoch von der Baupolizei auf das Genaueste die Bestimmung[4] zu beachten, daß die Maßnahmen, die sie auf Grund der VO. vom 30. 6. 37 trifft, in keinem Fall die Standfestigkeit und Feuersicherheit der Gebäude sowie die Gesundheit ihrer Benutzer außer acht lassen dürfen; die Berücksichtigung dieser elementarsten Anforderungen an jeden Bau

[1] Vgl. Rundschreiben d. Reichsarb.-Min. vom 16. 12. 1936.
[2] RGBl. I, S. 728.
[3] Abs. 3 des RdErl. d. RArb.-Min. vom 30. 6. 1937.
[4] Abs. 4 d. RdErl. d. RArb.-Min. vom 30. 6. 1937 in RArbBl. I, 168.

ist also unter allen Umständen sicherzustellen. Die Verordnung bezieht sich im übrigen auf alle baugenehmigungspflichtigen Bauvorhaben, wie aus dem Wortlaut der Verordnung, besonders aus den Worten „vor allem“ zu entnehmen ist. Ausgenommen von der Anwendung der Verordnung sind lediglich die Bauten der NSDAP. und der ihr angeschlossenen Verbände, für die besondere Anordnungen durch den Reichsschatzmeister der NSDAP. ergehen. Um eine möglichst einheitliche Handhabung der Bestimmungen zu erreichen und um es der Baupolizei zu erleichtern, sich in dies ihr neue Tätigkeitsgebiet einzuarbeiten, hat der Reichsarbeitsminister am 30. 6. 1937 Richtlinien erlassen[1], die ins Einzelne gehende vorwiegend technische Vorschriften über die Art der Anwendung der Verordnung bringen.

Im Zuge der Durchführung des Vierjahresplans ist ferner gleichfalls auf der Basis des Gesetzes über einstweilige Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens vom 3. 7. 1934 am 3. 4. 1937 die Verordnung über den Abbruch von Gebäuden ergangen[2]. Schon das frühere preußische Baurecht hatte ähnliche Bestimmungen getroffen; so führte z. B. § 36 I 8 ALR. die polizeiliche Genehmigungspflicht für den Abbruch von Gebäuden in Städten ein. Die §§ 34 der Einheitsbauordnungen für Städte von 1919 und für das platte Land von 1931 und die auf dieser Basis ergangenen Bauordnungen schrieben die Anzeigepflicht für Abbruchsvorhaben vor und verboten es, vor der Erteilung des Abbruchsscheins durch die Baupolizei mit dem Abbruch zu beginnen. Alle diese Bestimmungen hatten zur Grundlage vor allem Gesichtspunkte polizeilicher Art, da mit dem Abbruch von Gebäuden fast immer Gefahren für die Allgemeinheit und vor allem für die beim Abbruch beschäftigten Arbeiter verbunden sind. Aus polizeilichen Gründen, aber auch wenn durch den Abbruch eine Verunstaltung drohte[3], war danach die Baupolizei berechtigt, den Abbruch zu verbieten. Die Verordnung über den Abbruch von Gebäuden vom 3.4.37 ist demgegenüber als eine Maßnahme im Zuge des Vierjahresplanes und der Rohstoffbewirtschaftung zu bewerten. So erklärt sich die Bestimmung des § 4 der VO., daß nämlich reichs- und landesrechtliche Vorschriften auf diesem Gebiete unberührt bleiben, sind diese doch größtenteils erlassen aus anderen

---

[1] Ergänzt durch RdErl. d. Reichs- u. Preuß. Arb.-Min. vom 30. 7. 37 RArbBl. I, S. 179.

[2] RGBl. I, S. 440.

[3] OVG. 69/407.

Gesichtspunkten, nämlich solchen polizeilicher Art im Sinne des § 10 II 17 ALR. Die Verordnung vom 3. 4. 37 selbst bestimmt, daß der Abbruch von Gebäuden oder Gebäudeteilen, die mehr als 500 cbm umbauten Raum umfassen, der baupolizeilichen Genehmigung (Abbruchsgenehmigung) bedarf, die zu erteilen ist,

1. wenn Gebäude oder Gebäudeteile abgebrochen werden sollen, an deren Erhaltung kein öffentliches Interesse besteht und ein Ersatzbau nicht erstellt werden soll oder
2. wenn Ersatzbauten beabsichtigt sind, gegen deren Errichtung aus volkswirtschaftlichen Gründen, insbesondere aus Gründen der Rohstofflage und des Arbeitseinsatzes, keine Bedenken bestehen (§ 1).

§ 2 bestimmt weiter, daß die Abbruchsgenehmigung zeitlich bedingt oder unter Auflagen erteilt werden kann, die sich auch auf die Errichtung von Ersatzbauten beziehen können. Gemäß § 5 gilt die Verordnung nicht für Gebäude, deren Räumung oder Abbruch polizeilich angeordnet ist. Dem Abbruch von Gebäuden aus sicherheitspolizeilichen Gründen sind somit keine Hindernisse in den Weg gelegt. Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, daß die Verordnung zweierlei bezweckt:

1. Es soll vermieden werden, daß durch den Abbruch noch nicht baufälliger Gebäude sonst nicht notwendige Ersatzbauten erforderlich werden und dadurch unnötige Anforderungen an den Rohstoff- und an den Arbeitsmarkt gestellt werden.
2. Es soll zugleich auch eine zweckmäßige Verwendung der beim Abbruch von Gebäuden anfallenden Baustoffe gesichert werden.

Zu erwähnen ist noch, daß die Verordnung vom 3. 4. 37 bereits durch RdErl. d. Preuß. Fin.-Min.[1] in den § 34 der preuß. Einheitsbauordnungen aufgenommen worden ist, der, wie betont, gleichfalls Bestimmungen über den Abbruch von Gebäuden trifft. Es ist demnach festzustellen, daß durch diese Verordnung und vor allem durch die oben erörterte Verordnung über baupolizeiliche Maßnahmen zur Einsparung von Baustoffen vom 30. 6. 37 auch die Baupolizei in erheblichem Maße zur Erreichung der vom Vierjahresplan erstrebten Ziele eingesetzt worden ist und daß sie nunmehr auch wichtige neue Aufgaben auf diesem Gebiete zu erfüllen hat.

---

[1] Vom 7. 2. 38 Zentralbl. d. Bauverwaltung, S. 207.

V. Abschnitt:

Berücksichtigung wehrpolitischer Gesichtspunkte durch die Baupolizei

1. Das Baurecht ist weiterhin beeinflußt worden durch die aus militärischen Gründen ergangene Gesetzgebung. Das Gesetz betreffend Beschränkungen des Grundeigentums in der Umgebung von Festungen (Rayongesetz) vom 21. 12. 1871[1] enthielt bereits mannigfache Baubeschränkungen. An seine Stelle ist am 24.1.1935 das „Schutzbereichgesetz"[2] getreten, das Baubeschränkungen dieser Art in erhöhtem Maße kennt. Es bestimmt, daß innerhalb von „Schutzbereichen" die Errichtung von Bauten über oder unter der Erdoberfläche sowie die Vergrößerung der Außenmaße bestehender Bauten der Genehmigung des zuständigen Schutzbereichsamtes bedarf (§ 3 Ziff. 1). Genehmigungsgesuche sind an den Bürgermeister zu richten, der bei Bauvorhaben zunächst die baupolizeiliche Prüfung veranlaßt und sodann die Gesuche an das zuständige Schutzbereichamt zur Erteilung der Genehmigung nach § 3 des Schutzbereichgesetzes weiterleitet[3]. Auch außerhalb der Schutzbereiche kann der Reichskriegsminister oder die von ihm bestimmte Behörde aus Gründen der Reichsverteidigung Eigentümer oder Besitzer von Grundstücken verpflichten, Anlagen herzustellen und diese oder bereits bestehende Anlagen zu unterhalten. Nach § 12 müssen ferner Veränderungen und Anlagen entgegen diesem Gesetz auf Verlangen der Schutzbereichämter von den Verpflichteten beseitigt werden. Ob die Anlagen baupolizeilich genehmigt sind, ist in diesem Falle gleichgültig[4], da die Baugenehmigung der Baupolizei über die Frage, ob das Bauvorhaben mit den Bestimmungen des Schutzbereichgesetzes im Einklang stehen, keine Entscheidung trifft.

2. Wesentliche neue Aufgaben sind der Baupolizei weiterhin im Zuge der Luftschutzgesetzgebung übertragen worden. Die Erwägung, daß der Gefahr von Luftangriffen vor allem auch durch die Organisation eines umfassenden Luftschutzes begegnet werden

---

[1] RGBl. I, S. 459.

[2] Gesetz über Beschränkungen v. Grundeigentum aus Gründen der Reichsverteidigung. RGBl. I, S. 499.

[3] Erste Verordnung zur Durchführung des Schutzbereichgesetzes vom 19. 9. 35 Abs. VI RGBl. I, 1103.

[4] Erste Verordnung zur Durchführung des Schutzbereichgesetzes vom 19. 9. 35 Abs. XVI, RGBl. I, S. 1163.

muß, führte bereits im Jahre 1933 zur Gründung des Reichsluftschutzbundes; die folgenden Jahre brachten die gesetzlichen Handhaben, um die Forderungen des Luftschutzes durchsetzen zu können. Im Rahmen der Planung wurden bereits frühzeitig die Belange des Luftschutzes berücksichtigt durch die sehr weitgehende Förderung der aufgelockerten Bebauung (vgl. § 2 Wohnsiedlungsgesetz). Vor allem war es aber auch notwendig, die Schaffung einer genügenden Anzahl von Luftschutzräumen sicherzustellen. Die Heranziehung der Baupolizei zu diesen Aufgaben erwies sich als zweckmäßig; ihr wurde alsbald die Auswahl geeigneter Luftschutzräume und die Beratung, Prüfung, Kontrolle und Abnahme bei der Schaffung von Schutzräumen in privaten Gebäuden übertragen[1]. Die neu errichteten „Luftschutzbauberatungsstellen" des Reichsluftschutzbundes, denen ein Vertreter der Baupolizei angehören muß, und die Baupolizei wurden ferner angewiesen, in Luftschutzfragen eng zusammenzuarbeiten und die Baulustigen durch nachdrückliche Beratung und Belehrung über die Notwendigkeit des Luftschutzes zur Schaffung von Luftschutzräumen zu veranlassen, für deren Errichtung das Reich erhebliche Zuschüsse bereitstellte. Ein Zwang, Schutzräume zu bauen, bestand jedoch noch nicht. Hier hat die zweite Durchführungsverordnung vom 4. 5. 37[2] zum Luftschutzgesetz vom 26. 6. 35[3], das insoweit als Rahmengesetz anzusehen ist, Wandel geschaffen. Die Verordnung bestimmt im § 1, daß jeder, der Neubauten oder erhebliche Um- oder Erweiterungsbauten vornimmt, bauliche Maßnahmen durchzuführen hat, die den Anforderungen des Luftschutzes entsprechen. Diese Verpflichtung erstreckt sich bei Umbauten und Erweiterungsbauten auch auf die vom Umbau nicht berührten Teile, wenn die dadurch entstehenden Mehrkosten dem Pflichtigen zugemutet werden können (§ 2). Die Überwachung der Durchführung dieser Vorschriften obliegt den Baupolizeibehörden (§ 3), da diese hinsichtlich ihres sonstigen Aufgabenkreises und ihrer fachlichen Kenntnisse hierfür als besonders geeignet erscheinen. Sie können die notwendigen Maßnahmen im Wege polizeilicher Verfügung durchsetzen (§ 3). Über die bauliche Ausgestaltung der Schutzräume sind sodann durch die ersten Ausführungsbestimmungen zum § 1 der zweiten Durchführungsverordnung zum Luftschutzgesetz[4] genaue Vorschriften er-

[1] Vorläufige Ortsanweisung f. d. Luftschutz der Zivilbevölkerung, Abschn. VI „Schutzräume" vom 9. 10. 33: in Mahly: Baupolizei III e.
[2] RGBl. I, S. 566.
[3] RGBl. I, S. 827.
[4] RGBl. I, S. 568.

gangen. Mit diesen „Schutzraumbestimmungen", die ebenfalls vom 4. 5. 37 datieren, scheint ein gewisser Abschluß in der Luftschutzgesetzgebung, soweit sie das Baupolizeirecht berührt, erreicht zu sein. Es ist eine umfassende reichseinheitliche Regelung dieser für die Gesetzgebung neuen Materie geschaffen worden; der Baupolizei sind dabei die mit der Errichtung von Schutzräumen zusammenhängenden Aufgaben im vollen Umfange zugewiesen worden. Im Baugenehmigungsverfahren ist nunmehr stets zugleich auf die Schaffung von Schutzräumen Rücksicht zu nehmen; gleichzeitig ist die Baupolizei verpflichtet, auch insoweit auf eine möglichst sparsame Verwendung von Rohstoffen hinzuwirken[1]. Mit Rücksicht darauf, daß die Aufgaben des Luftschutzes für die Baupolizei neu und häufig nicht einfach zu lösen sind, ist weiterhin eine Zusammenarbeit der Baupolizei mit anderen Stellen, besonders mit den Bauberatungsstellen des Reichsluftschutzbundes und mit den Werkluftschutzvertrauensstellen vorgesehen[2].

So ist abschließend festzustellen, daß die Aufgaben der Baupolizei auch auf dem Gebiet der wehrpolitischen Belange in der zur Erörterung stehenden Zeit seit dem Jahre 1933 bedeutend erweitert worden sind.

VI. Abschnitt:

Verkehrspolizeiliche Gesichtspunkte im Baugenehmigungsverfahren

Es ist ferner darauf hinzuweisen, daß die gewaltige Steigerung des Straßenverkehrs, und zwar besonders des Automobilverkehrs in verstärktem Maße die Berücksichtigung verkehrspolizeilicher Motive durch die Baupolizei erforderlich gemacht hat. Auch für die Zukunft ist mit der fortschreitenden „Motorisierung" nur eine weitere Steigerung des Straßenverkehrs zu erwarten. Eine planmäßige Lenkung der Bautätigkeit ist also auch in dieser Hinsicht notwendig. Bereits die auf Grund der Einheitsbauordnung für Städte von 1919[1] erlassenen Bauordnungen enthalten zahlreiche Bestimmungen verkehrspolizeilichen Einschlags; dar-

---

[1] Ziff. 7 des RdErl. des Reichs- u. Preuß. Arb.-Min. vom 13. 5. 37 RArbBl. I, S. 120.

[2] Ziff. 90 der Schutzraumbestimmungen v. 4. 5. 37 RGBl. I, S. 568.

[3] Besonders des § 6 Einheitsbauordnung: Vgl. Baltz-Fischer S. 308 Anm. 10.

über hinaus hat sich eine enge Zusammenarbeit der Baupolizei mit der Verkehrspolizei entwickelt[1], zu der die Baupolizei inzwischen noch stärker als bisher verpflichtet worden ist[2]. Auf diese Weise konnten mit Hilfe der Handhaben, die das Baurecht in seiner damaligen Entwicklung bot, eine den derzeitigen Verkehrsbedürfnissen entsprechende Lenkung der Bautätigkeit im Wesentlichen erreicht werden. Die seit dem Jahre 1933 zu verzeichnende und in Zukunft weiter zu erwartende Steigerung des Verkehrs hat darüber hinaus die Einschränkung der Bebauung an Fernverkehrsstraßen erfordert, da sich diese hindernd und gefährdend für den Verkehr auswirkt. Zwar fanden sich in vielen örtlichen Bauordnungen bereits dahingehende Bestimmungen, doch erschien eine einheitliche Regelung auch auf diesem Gebiete zweckmäßig. Als erste reichsrechtliche Maßnahme in dieser Richtung ist folgende im Reichsautobahngesetz enthaltene Baubeschränkung anzusehen: Nach § 8a dieses Gesetzes dürfen Bauten jeglicher Art in einer Entfernung von 10 bzw. 15 m von Reichsautobahnen nur mit Genehmigung des Generalinspektors für das deutsche Straßenwesen errichtet werden[3]. Bauvorhaben dieser Art bedürfen also außer der baupolizeilichen Genehmigung noch der Genehmigung nach § 8a des Gesetzes vom 18. 12. 33. Ferner bestimmte ein Erlaß des Reichs- und Preuß. Arbeitsministers vom 19. 2. 36[4] zur Verordnung über die Regelung der Bebauung vom 15. 2. 36, daß grundsätzlich keine Baugebiete an wichtigen Verkehrsstraßen außerhalb von Ortschaften ausgewiesen werden sollten. Diese Bestimmung ist jedoch überholt durch den auf § 3 der VO. vom 15. 2. 36 basierenden Erlaß des Reichs- und Preuß. Arbeitsministers vom 8. 9. 36 über den Anbau an Verkehrsstraßen. Der Erlaß bestimmt, daß im ganzen Reich Verzeichnisse der vom Anbau frei zu haltenden Verkehrsstraßen anzulegen sind, in die grundsätzlich alle Reichsstraßen und Landstraßen erster Ordnung und je nach der Lage des Einzelfalls Landstraßen zweiter Ordnung aufzunehmen sind, soweit diese Straßen außerhalb von Baugebieten und von im Zusammenhang gebauten Ortsteilen liegen. Zugleich ist festzulegen, in welcher Entfernung dieser Straßen die Errichtung von Bauten unzulässig ist

---

[1] Vgl. OVG. 18/390; 32/338; 39/364.

[2] Vgl. RdErl. d. Reichsverkehrs-Min. vom 31. 1. 35 Min.-Bl. d. inn. Verw. S. 213.

[3] Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Unternehmens „Reichsautobahnen" vom 18. 12. 33 RGBl. I, S. 1081.

[4] über die Ausweisung und Abstufung der Bebauung RArbBl. I, 42 II, B.

(grundsätzlich 25 bzw. 18 m). Mit der Aufnahme in diese Verzeichnisse tritt das Bauverbot für die bezeichneten Seitenstreifen der betreffenden Straßen in Kraft[1]. Auch Gemeindestraßen können unter bestimmten Voraussetzungen vom Anbau freigehalten werden. Die Aufstellung der Verzeichnisse für derartige Gemeindestraßen obliegt den Baupolizeibehörden im Einvernehmen mit der Gemeinde und bedarf der Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde. Bei der Aufstellung der Verzeichnisse für die anderen Straßenarten ist eine maßgebende Mitarbeit der Baupolizei vorgesehen. Das Anbauverbot hat die Wirkung, daß die Baupolizei die Baugenehmigung zu versagen hat für Bauvorhaben

a) auf Grundstücken, die zu der Straße einen unmittelbaren Zugang haben und

b) auf den in den Verzeichnissen festgelegten Streifen beiderseits der Straße.

Von diesem Anbauverbot sind gewisse Ausnahmen vorgesehen, zum Teil aus Gründen des öffentlichen Wohls, zum Teil um Härten zu vermeiden. Die Baupolizei darf jedoch eine derartige Ausnahme nur mit Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde bewilligen.

Da das Bauverbot erst mit der Aufnahme der Straßen in die Verzeichnisse in Kraft tritt, wird im übrigen bis zu diesem Zeitpunkt häufig eine Versagung der Baugenehmigung wegen Gefährdung der geordneten Entwicklung des Gemeindegebietes nach § 3 der VO. vom 15. 2. 36 angebracht und erforderlich sein, um einen weiteren unerwünschten Anbau an Verkehrsstraßen vor der Aufstellung der Straßenverzeichnisse zu verhindern. Der Erlaß wird zweifellos erhebliche Baubeschränkungen zur Folge haben, die jedoch im Interesse der Verkehrsentwicklung in Kauf genommen werden müssen und letzten Endes auch im Interesse der Baulustigen selbst liegen, da Bauten an Fernverkehrsstraßen bereits heute und noch mehr in der Zukunft vor allem durch den Straßenlärm eine Wertminderung erfahren haben und noch weiterhin erfahren werden.

Der Baupolizei sind durch den Erlaß vom 8. 9. 36 abermals neue Aufgaben übertragen und ein neues Tätigkeitsgebiet eröffnet worden, das sie stärker als bisher zur Berücksichtigung der Belange des Verkehrs zwingt.

Schließlich hat die Steigerung des Luftverkehrs mehr als

[1] Vgl. Abs. 28 des Erl. v. 8. 9. 1936.

früher[1] auch für die Baupolizei bedeutsame Vorschriften zur Folge gehabt. Es handelt sich hierbei vor allem um die Baubeschränkungen im Umkreis von Flughäfen, die eine Gefährdung des Luftverkehrs unterbinden sollen, wie sie beim Start und bei der Landung von Flugzeugen hochragende Bauten in der Nähe von Flughäfen mit sich bringen. Das Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Luftverkehrsgesetzes vom 27. 9. 1938[2] hat durch Einfügung der §§ 10a—h in das Luftverkehrsgesetz vom 21. 8. 1938 hier neue Grundlagen geschaffen. Völlig neuartig ist die Bestimmung des § 10a, daß bei Bauwerken über der Erdoberfläche vor allem in bestimmten Umkreiszonen eines Flughafens die Baugenehmigungsbehörde ihre Genehmigung nur mit Zustimmung des Luftamtes erteilen darf. Neben einer erheblichen Erweiterung der Bauschutzzonen und der in diesen geltenden Baubeschränkungen, deren Einzelheiten hier nicht interessieren, ist diese nunmehr erforderliche Zustimmung des Luftamtes eine wichtige Neuerung gegenüber dem bisher geltenden § 28 der VO. über den Luftverkehr vom 21. 8. 36, der die Baugenehmigungsbehörden in derartigen Fällen nur verpflichtet hatte, die Stellungnahme des zuständigen Luftamtes einzuholen. Es hat sich gezeigt, daß in Fällen, in denen das Luftamt sich gegen die Errichtung von Bauten ausgesprochen hatte, die Baugenehmigungsbehörden Schwierigkeiten hatten, eine etwaige Versagung der Baugenehmigung aus dem materiellen Baurecht zu rechtfertigen[3]. Hier schaffen die §§ 10 a—h eine neue Rechtsgrundlage dadurch, daß sie die Erteilung der Baugenehmigung von der erfolgten Zustimmung des Luftamtes abhängig machen. Nunmehr obliegt demgemäß den Luftämtern selbst die Prüfung der Bauvorhaben, soweit diese die Interessen des Luftverkehrs berühren. Bemerkenswert ist auch, daß die Zustimmung des Luftamtes nicht mehr nur für Bauten in bestimmten Zonen, sondern allgemein für Bauten erforderlich ist, die entweder selbst eine Höhe von 100 m über der Erdoberfläche überschreiten oder natürliche oder künstliche Bodenerhebungen, die sich höher als 100 m über die umliegende Landschaft erheben, um mehr als 10 m überragen[4]. Der Fortschritt der Technik und die Intensivierung des Luftverkehrs, die durch ihn ermöglicht wurde, haben somit auch für das Baurecht erhebliche Rückwirkungen zur Folge gehabt.

---

[1] Vgl. § 37 der VO. über den Luftverkehr vom 19. 7. 30 RGBl. I, S. 363; § 28 der VO. über den Luftverkehr vom 21. 8. 1936 RGBl. I, S. 659.
[2] RGBl. I, S. 1246.
[3] Vgl. Reymann in RVerwBl. 1938/889.
[4] Vgl. § 10 c.

VII. Abschnitt:
Soziale Aufgaben

Von erheblicher Bedeutung sind endlich noch die zahlreichen Aufgaben sozialer Art, die der Baupolizei zur Wahrnehmung überwiesen worden sind. Hier ist erfreulicherweise festzustellen, daß über die Arbeiterfürsorge schon durch die Reichs- und Landesgesetzgebung vor und nach dem Kriege weitgehende Vorschriften getroffen worden sind, und zwar vor allem durch die Reichsgewerbeordnung; auch der § 4 des Art. 5 des Pr. Wohn.-Ges. über die Stellung von Mindestanforderungen bei der Unterbringung von Arbeitern und als Folgeerscheinung der § 33 der preußischen Einheitsbauordnung für Städte von 1919 ist in diesem Zusammenhang zu nennen[1]. Die Baupolizei wurde neben den Gewerbeaufsichtsämtern in erheblichem Maße dazu herangezogen, die Beachtung dieser Bestimmungen, die sich, soweit sie das Bauwesen betreffen, vorwiegend auf den Unfallschutz bei Neubauten und beim Abbruch von Gebäuden beziehen, aber auch sonst zahlreiche Gebiete der Arbeiter-Fürsorge regeln, zu beaufsichtigen. An neuen Maßnahmen in dieser Richtung ist auf das Gesetz über die Unterkunft bei Bauten vom 13. 12. 34[2] hinzuweisen, durch das in Verbindung mit seiner Ausführungsverordnung vom 10. 1. 1935[3] für dieses Gebiet der Bauarbeiterfürsorge nunmehr eine einheitliche reichsrechtliche Regelung geschaffen wurde. Zur Überwachung der Durchführung des Gesetzes wurden neben den Gewerbeaufsichtsämtern auch die Baupolizeibehörden verpflichtet (§ 3 des Gesetzes). Mit Hilfe dieser Bestimmungen ist es heute möglich, die Schaffung von Bauarbeiterunterkünften, die den in sozialer Hinsicht zu stellenden Anforderungen voll entsprechen, durchzusetzen.

Als Tätigkeit zur Verwirklichung von Anforderungen sozialer Art ist auch die Zusammenarbeit mit dem Amt der Deutschen Arbeitsfront „Schönheit der Arbeit" anzusehen, zu der die Baupolizei neuerdings verpflichtet worden ist[4]. Das Amt „Schönheit der Arbeit" ist bestrebt, auf die Schaffung würdiger Arbeits- und Freizeitstätten für die Arbeiter in allen deutschen Betrieben

---

[1] Vgl. im übrigen Baltz-Fischer, S. 385 ff.; S. 541 ff. Münchgesang, S. 400 ff.

[2] RGBl. I, S. 1234.

[3] RGBl. I, S. 10.

[4] RdErl. d. Reichs- u. Pr. Arb.-Min. vom 23. 1. 1937 i. Zentralbl. d. Bauverwalt. 1938, S. 131; RdErl. d. Pr. Fin.-Min. vom 10. 2. 38 Zentralbl. d. Bauverwalt. 1938, S. 209.

hinzuwirken. Diese Anforderungen sind verständlicherweise am leichtesten bei Betriebsumbauten oder -neubauten durchzusetzen. Die Baupolizeibehörden sollen selbst bei der Bauberatung in diesem Sinne die Bauherren beeinflussen; das Amt „Schönheit der Arbeit" wirkt in gleicher Weise auf die Bauherren ein, und zwar möglichst vor Einreichung der Baugesuche. Vorschläge und Anträge des Amtes „Schönheit der Arbeit", die auf die Durchsetzung der genannten Anforderungen abzielen, sind von der Baupolizei mit Entgegenkommen zu prüfen und weitgehend zu berücksichtigen.

Diese Bestimmungen sind bezeichnend dafür, in welch umfassender Weise der nationalsozialistische Staat auf die Fürsorge für den deutschen Arbeiter bedacht ist.

Es würde über den Rahmen dieser Arbeit hinausführen, auf die zahlreichen übrigen Bestimmungen sozialer Art, die für die Baupolizei bedeutsam sind, im einzelnen einzugehen. Festgestellt soll nur werden, daß die Handhaben, um die sozialen Forderungen der Gegenwart auch im Bauwesen durchsetzen zu können, vorhanden sind, und zwar größtenteils bereits dank der erwähnten früheren dieses Gebiet betreffenden Gesetzgebung. Die Baupolizei hat sich im übrigen vor Augen zu halen, daß gerade ihre Tätigkeit auf sozialem Gebiet heute ganz besonders verantwortungsvoll ist.

3. Teil

Wenn in Zukunft die Stellung der Baupolizei in einem Reichsbaugesetz endgültig festzulegen sein wird, so wird man sich dabei auf die wertvollen Erfahrungen, die mit den einzelnen neuen baurechtlichen Vorschriften inzwischen gemacht sind, stützen können. Es ist zu erwarten, daß dabei im wesentlichen die Stellung, die die Baupolizei heute inne hat, zugrunde gelegt werden wird, so daß es auch aus diesem Grunde zweckmäßig und lohnend erscheint, ihre heutige Stellung zusammenfassend zu umreißen, zu würdigen und auszuwerten.

Die im ersten und zweiten Teil dieser Arbeit im einzelnen geschilderte Entwicklung führt zu dem Ergebnis, daß der der Baupolizei heute zukommende Aufgaben- und Wirkungskreis ungleich umfassender ist als der ihr im Anfang dieser Entwicklung obliegende. Sie verfügt heute über außerordentliche Machtbefugnisse; ihr Aufgabenkreis, der anfangs durch den von der Praxis aus § 10 II 17 ALR entwickelten Grundsatz der „Gefahrenabwehr" wie für alle anderen Zweige der Polizei, so auch für die Baupolizei bestimmt war, wurde erstmalig bereits durch den § 66 I 8 ALR., der ein Einschreiten gegen verunstaltende Bauten ermöglicht, erweitert. Über das preußische Fluchtliniengesetz und die preußischen Verunstaltungsgesetze führt diese Entwicklung weiter zum preußischen Wohnungsgesetz; nach der Machtübernahme durch den Nationalsozialismus erfolgte sodann bis heute durch die im einzelnen geschilderten Maßnahmen in beschleunigtem Tempo eine weitere und wiederholte Erweiterung ihrer Kompetenzen, so daß nunmehr das Baupolizeirecht noch mehr als früher in unzählige andere Rechtsgebiete hineingreift und die Baupolizei verpflichtet, mit zahlreichen anderen Behörden zusammenzuarbeiten.

Wenn demgemäß die Baupolizei heute eine Machtstellung innehat, die es ihr ermöglicht, alle Forderungen, die der Nationalsozialismus an die Entwicklung des Bauwesens stellt, praktisch durchzusetzen, so soll sich doch, wie wiederholt betont worden ist[1],

[1] Vgl. RdErl. d. Reichs- u. Preuß. Arb.-Min. vom 12. 1. 36 RArb.-Bl. I, S. 29.

die Handhabung dieser Machtbefugnis soweit irgend möglich nicht hindernd, sondern nur ordnend und lenkend auf die Bautätigkeit auswirken. Dieses Bestreben steht keineswegs im Widerspruch zu der Tatsache, daß gerade in den neuen baurechtlichen Vorschriften mannigfache neue Baubeschränkungen enthalten sind. Das neue Baurecht will keineswegs die Bautätigkeit hemmen, sondern nur planend ordnen; diese seine Zielsetzung ist gleichermaßen verpflichtend für die Baupolizei, deren heutige Stellung im übrigen nur dann in ihrer vollen Bedeutung erfaßt werden kann, wenn erkannt wird, warum der grundlegende Wandel im Baurecht sich so hat vollziehen müssen. Hier ist vor allem der Grundsatz der NSDAP. „Gemeinnutz geht vor Eigennutz" die treibende Kraft gewesen. Fast in allen neuen Vorschriften kommt diese hohe ethische Forderung mehr oder weniger stark zum Ausdruck und zwar mit vollem Recht, denn der frühere Individualismus, der aus Eigenwille oder Eigennutz keine Rücksicht nahm auf die Belange der Allgemeinheit, hat die Bausünden der Vergangenheit verschuldet. Gerade auf dem Gebiet des Bauwesens ist die Berücksichtigung des „Gemeinnutzes" von außerordentlicher und augenscheinlicher Bedeutung. Anders als die Innenarchitektur, die im allgemeinen nur die Sphäre des Einzelnen berührt und die daher seinen Wünschen entsprechen kann, ist die äußere Gestaltung eines jeden Baues ein wesentlicher Faktor zur Bildung des baulichen Gesamtbildes und greift damit weit über die private Sphäre hinaus. Bauen soll daher verantwortliches und verpflichtendes Mitgestalten des Bildes der deutschen Straße, des deutschen Dorfes und der deutschen Stadt sein, und es ist erfreulich, daß diese Erkenntnis heute endlich Allgemeingut des deutschen Volkes geworden ist. Dieser Wandel der allgemeinen Anschauungen und die Tatsache, daß gerade auf dem Gebiete des Bauwesens die Notwendigkeit, auf die Belange der Allgemeinheit Rücksicht zu nehmen, besonders deutlich, ja plastisch vor Augen tritt, machen es verständlich, daß die Neugestaltung des deutschen Baurechts in so kurzer Zeit so weit gediehen ist. Auch die Baupolizei hat fortan ihre Tätigkeit nach dem Grundsatz „Gemeinnutz geht vor Eigennutz" und damit nach dem Geist des neuen Baurechts auszurichten. Sie muß sich zugleich bei allen Entscheidungen, die sie trifft, bewußt sein, daß auch ihre eigene Arbeit nicht Selbstzweck ist, sondern Dienst am Gemeinwohl, Dienst am Wohle des Volkes.

Es entsteht zugleich damit die Frage, ob denn nunmehr der früher das Baurecht beherrschende Grundsatz der Baufreiheit noch in Geltung ist oder heute nicht mehr anerkannt werden kann —

eine Frage, über die in den letzten Jahren ein heftiger Streit entbrannt ist. Größtenteils wird die Ansicht vertreten, daß der Grundsatz der materiellen Baufreiheit heute nicht mehr gilt[1]. Auf zwei wichtige zu dieser Frage ergangene Entscheidungen ist besonders hinzuweisen. Das sächsische OVG. hat in einer viel erörterten Entscheidung vom 18. 1. 1935[2] den Satz „ein Bau darf die Volksgemeinschaft nicht schädigen", als obersten Grundsatz des Baurechts angesehen und sodann gefolgert, daß die materielle Baufreiheit in dem weitgehenden Sinne, in dem sie früher galt, nicht mehr anerkannt werden könne. Ferner hat das preußische OVG. in einer Entscheidung vom 24. 5. 1937[3] zu dieser Frage Stellung genommen. Es weist darauf hin, daß es eine Baufreiheit als ein Recht, die Belange der Allgemeinheit außer acht zu lassen, nie gegeben hat, daß in Preußen sich vielmehr neben dem § 65 I 8 des ALR., der den Grundsatz der Baufreiheit statuiert, im § 66 I 8 wichtige Einschränkungen dieses Satzes finden. Das preußische OVG. kommt zu dem Ergebnis, daß der Grundsatz der Baufreiheit auch heute noch gelte, denn unter Baufreiheit sei lediglich das Recht des Bauherrn zu verstehen, unter Einhaltung der gegebenen Bestimmungen einen Bau nach seinen Plänen auszuführen.

Die Antwort auf diese Frage, ob es heute noch eine „materielle Baufreiheit" gibt oder nicht, kann weder unbedingt bejahend noch verneinend sein; sie richtet sich vielmehr allein danach, was man unter Baufreiheit versteht.

1. Man kann als Baufreiheit schon allein das Recht des Eigentümers, auf seinem Grundstück ein Bauwerk zu errichten, auffassen und hierin eine besondere Rechtsposition erblicken in Anbetracht der Tatsache, daß nach geltendem Recht der Grundstückseigentümer zum Beispiel nicht berechtigt ist, auf seinem Grundstück einen Rundfunksender zu errichten oder nach bergbaufähigen Mineralien zu graben. Eine Baufreiheit in diesem Sinne gibt es zweifellos auch heute noch.
2. Versteht man aber unter Baufreiheit die Freiheit des Grundeigentümers von allen Schranken, die über Privatrecht, Strafrecht und hergebrachtes lediglich auf dem Grundsatz der „Gefahrenabwehr" basierendes Polizeirecht hinausgehen, dann gibt es bereits, seitdem Aufgaben der Wohlfahrtspflege an die Bau-

[1] Vgl. z. B. Werner, Meier und Dr. Enskat a. a. O. A Einleitung, S. 1; Weber in Ztschr. für Wohnungswesen 1938, S. 120.
[2] RVerwBl. 1935, S. 117.
[3] OVG. 100, 261.

polizei zur Wahrnehmung überwiesen wurden, keine „Baufreiheit“ mehr.

3. Wenn man unter irgend einer „Freiheit“ jedoch das Freisein von obrigkeitlichen Einschränkungen, die wegen mangelnder Ermächtigung oder wegen Verstoßes gegen ein grenzziehendes Gesetz unrechtmäßig ist, versteht, dann gibt es auch heute noch „Baufreiheit“. Auch im nationalsozialistischen Staat ist den Behörden nur rechtmäßige Befehlsgewalt aufgetragen und erlaubt, und die Baupolizeibehörden können demgemäß gleichfalls nur im Rahmen der geltenden Gesetze und auf Grund der ihnen erteilten Ermächtigungen rechtmäßig tätig werden.

Im übrigen hat die Baupolizei, wie wiederholt betont worden ist, von den ihr neu zugewiesenen Machtbefugnissen maßvoll und im Rahmen der Ziele, die der Gesetzgeber beim Erlaß der neuen baurechtlichen Vorschriften verfolgt hat, Gebrauch zu machen. Sie hat dabei zu berücksichtigen, daß alle unnötigen Baubeschränkungen auch unnötige Entwertungen des Grundbesitzes zur Folge haben, die keinesfalls erwünscht sind, da sie zugleich eine Minderung des Volksvermögens bedeuten. Insbesondere ist von einer über das notwendige Maß hinausgehende „Herabzonung“ der Bauweise abzusehen, denn die darauf folgende mindere Ausnutzbarkeit der Grundstücke bedingt wieder höhere Mieten und zeitigt damit Folgeerscheinungen, die, soweit sie nicht aus Gründen des Allgemeinwohls zu rechtfertigen sind, durchaus unerwünscht sind. Diese Gesichtspunkte dürfen andererseits wiederum keinesfalls dazu führen, daß die Baupolizei Anforderungen, die aus Gründen des Gemeinwohls von ihr zu stellen sind, zu stellen unterläßt. Gerade diese Umstände beweisen, eine wie große Verantwortung die Leitung und Ordnung des Bauwesens mit sich bringt. Die Wahrnehmung dieser Aufgaben setzt infolgedessen, wie bereits betont wurde, eine sorgfältige Vorbildung und Eignung und auch ein feines künstlerisches Empfinden der mit ihr betrauten Baupolizeibeamten voraus[1]. Eine zusammenfassende Würdigung der Entwicklung der Stellung der Baupolizei läßt im übrigen folgende Tatsachen als besonders bemerkenswert erscheinen:

1. Der Baupolizei sind früher als jedem anderen Zweig der Polizei Aufgaben der Wohlfahrtspflege übertragen worden (vgl. § 66 I 8 ALR.).

---

[1] Vgl. RdErl. des Reichs- u. Preuß. Min. d. Inn. u. des Reichs- u. Preuß. Arb.-Min. vom 31. 12. 36 RArbBl. 1937 I 40 und vom 30. 9. 1937 RArbBl. 1937 I 249.

2. Der Baupolizei sind im Laufe ihrer Entwicklung Aufgaben, die über den Kreis der eigentlichen durch den Grundsatz der Gefahrenabwehr bestimmten polizeilichen Aufgaben hinausgehen, in einem so großen Umfange übertragen worden, wie keinem anderen Zweige der Polizei.
3. Der der Baupolizei heute obliegende Aufgabenkreis wird nicht mehr entscheidend charakterisiert durch ihre polizeilichen Aufgaben. Neben ihre polizeilichen Funktionen sind, insbesondere in den letzten Jahren, zahlreiche und durchaus gleich bedeutsame Aufgabengruppen nichtpolizeilicher Art getreten.

Die in den ersten beiden dieser drei Punkte enthaltenen Feststellungen ergeben sich aus der im ersten und zweiten Teil dieser Arbeit im einzelnen geschilderten Entwicklung. Die im dritten Punkt enthaltene Behauptung hingegen ist noch zu begründen, soweit in ihr von nichtpolizeilichen Aufgaben die Rede ist. Es soll hier vorausgeschickt werden, daß, wenn im folgenden von polizeilichen Aufgaben die Rede ist, hiermit Aufgaben gemeint sind, die ihrem Inhalt nach als eigentümlich polizeiliche anzusehen sind; daß diese Aufgaben „polizeiliche" im Sinne eines formellen Polizeibegriffs sind, weil sie der Polizei zur Wahrnehmung überwiesen sind und demzufolge die Polizeibehörden tätig werden oder im Sinne eines Polizeibegriffs, der das Charakteristikum des „polizeilichen" in der gebietenden oder verbietenden Art des Tätigwerdens erblickt, kann natürlich nicht zweifelhaft sein; wohl aber, ob es sich hierbei ihrem Inhalte nach stets um „polizeiliche" Aufgaben handelt. Als „polizeiliche Aufgaben" in diesem Sinne sind nach der durch den Grundsatz der „Gefahrenabwehr" getroffenen Begriffsbestimmung von den der Baupolizei neu zugewiesenen Aufgaben nur die verkehrspolizeilichen und auch zu einem großen Teil die mit dem Luftschutz zusammenhängenden anzusehen; sie betreffen die Sicherung und Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Die übrigen Aufgabengebiete der Baupolizei sind keine eigentlichen polizeilichen, sondern „polizeifremde". Es gilt dies vor allem für die schon seit langer Zeit erfolgte und ständig erweiterte Zuweisung von Aufgaben ästhetischer Art und für die ihr im Rahmen der Rohstoffbewirtschaftung überwiesenen Aufgaben. Wenn diese Aufgabengebiete auch praktisch von einem Zweig der Polizei auf Grund ausdrücklicher Überweisung wahrgenommen werden, so handelt es sich deshalb doch nichtsdestoweniger um „polizeifremde" Aufgaben. Bei dieser Feststellung ist die vor allem vom preußischen OVG. und von Drews[1] vertretene An-

[1] Vgl. Drews, Allgemeiner Teil, S. 9 ff.; S. 40 ff.

sicht zugrunde gelegt worden, daß das Aufgabengebiet der Polizei auch im Dritten Reich durch den Grundsatz der Gefahrenabwehr, der seinen Ausdruck in den §§ 10 II 17 ALR. und 14 Preuß. PVG. gefunden hat, bestimmt wird, wenn auch dieser Aufgabenkreis bedeutend erweitert worden ist durch den Wandel der Auffassung über den Zustand der „öffentlichen Ordnung". Nach wie vor erkennen im übrigen das preuß. OVG. und Drews eine sachliche Zuständigkeit der Polizei auf dem Gebiete der Wohlfahrtspflege nur hinsichtlich solcher Aufgaben an, die ihr ausdrücklich durch Gesetz überwiesen worden sind. Dieser Ansicht ist beizupflichten, haben doch mit Hilfe der elastischen Generalklausel des § 10 II 17 ALR. bzw. § 14 PVG. und der Begriffe „öffentliche Sicherheit und Ordnung" die Forderungen des Nationalsozialismus hinsichtlich der Zuständigkeit der Polizei ohne Schwierigkeit und in vollem Maße Eingang in das Polizeirecht finden können.

Im neueren Schrifttum ist freilich vielfach versucht worden, einen gänzlich neuen Polizeibegriff zu entwickeln. Zahlreiche Vorschläge sind auch gemacht worden, um die Zuständigkeit der Polizei neu zu umschreiben, die im allgemeinen dahingehend bestimmt wird, daß der Polizei nunmehr allgemein der Schutz der Lebensordnung des Volkes zukomme und daß die bisherige Trennung in „Gefahrenabwehr" und „Wohlfahrtspflege" fallen müsse. Diesen Begriffen mangelt es jedoch häufig an der für die Praxis erforderlichen Präzision und sie weisen gewöhnlich der Polizei einen Aufgabenkreis zu, der nicht gerade und nur für die Polizei typisch und charakteristisch ist. Es würde über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen, diese Fragen ausführlicher zu behandeln. Es waren jedoch diese Ansichten zu erwähnen, weil es sich nach ihnen rechtfertigen ließe, die meisten Aufgabengebiete, die der Baupolizei im Laufe ihrer Entwicklung zusätzlich zugewiesen worden sind, nunmehr als eigentümlich polizeiliche aufzufassen.[1]

Mit der vom preußischen OVG. und Drews vertretenen Auffassung ist hingegen, wie bereits betont, zu behaupten, daß es sich bei diesen Aufgabengebieten ihrem Inhalt nach nicht um eigentlich polizeiliche im Sinne des nach wie vor geltenden Grundsatzes der Gefahrenabwehr handelt, sondern um polizeifremde[2]. Von dieser Anschauung ausgehend, ergibt sich, daß zwar grundlegend für die baupolizeiliche Tätigkeit auch heute noch die polizeilichen Funktionen sind; im Laufe ihrer Entwicklung sind ihr aber vor allem

[1] Vgl. Hamel, a. a. O., S. 381 ff.
[2] So auch Kayser, Deutsches Wohnungsarchiv 1938, S. 49 ff.

in den letzten Jahren so zahlreiche andere Aufgaben zugewiesen, die gleichermaßen bedeutsam sind wie ihre polizeilichen, daß die Baupolizei inzwischen weit über den ihr anfangs gesteckten polizeilichen Rahmen hinausgewachsen ist. Sie ist nicht mehr nur Zweig der Polizei. Das gesamte Baupolizeirecht hat sich heute bereits zu einem Verwaltungsrecht besonderer Art entwickelt. Es weist der Baupolizei heute in umfassendem Maße die planende, ordnende und lenkende Überwachung der Bauentwicklung und Baugestaltung zu und verpflichtet sie, eine Fülle von Gesichtspunkten bei ihrer Tätigkeit verantwortlich wahrzunehmen. Sie hat längst den Rahmen gesprengt, den ihre äußere Bezeichnung „Baupolizei" umschreibt[1]. Aus diesem Grunde ist zu fordern, daß der Name „Baupolizei" früher oder später durch eine Bezeichnung ersetzt wird, die diesem ihrem umfassenden Aufgabenkreis gerecht wird[2].

Wenn dies auch nur eine Maßnahme äußerlicher Art sein wird, so wird doch durch sie dokumentiert werden zugleich der Abschluß dieser bedeutsamen Entwicklung und die dieser Behörde nunmehr zukommende außerordentliche Machtstellung.

---

[1] Vgl. Köttgen, Deutsche Verwaltung 1937, S. 158.
[2] Vgl. Kayser, Deutsches Wohnungsarchiv 1938, S. 55.

Literatur-Verzeichnis

Ackermann: Der Baukonsens und die polizeilichen Beschränkungen der Baufreiheit nach preußischem Recht. Berlin 1910.

Anschütz: Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat vom 31. 1. 1850, Kommentar. 1. Bd. Berlin 1912.

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919, 14. Aufl. Berlin 1933.

Baltz-Fischer: Preußisches Baupolizeirecht. 6. neubearbeitete Auflage. Berlin 1934; mit dem Ergänzungsheft: Baupolizeirechtliche Vorschriften. Berlin 1938.

v. Braunmühl-Zweck: Wirtschaftswerbung, Kommentar zum Gesetz vom 12. 9. 1933 nebst Durchführungsverordnungen und den Bekanntmachungen des Werberats der deutschen Wirtschaft. Berlin 1934.

Darsow-Müller-Nicolaus: Kommentar zum Luftschutzgesetz und den Durchführungsbestimmungen. München u. Berlin 1938.

Dieckmann: Das Fluchtliniengesetz vom 2. 7. 1875 und das Wohnsiedlungsgesetz vom 22. 9. 1933 nebst den technischen Ausführungsvorschriften. Herford 1936.

Drews: Preußisches Polizeirecht. I. Allgemeiner Teil. 5. neu bearbeitete Auflage. Berlin 1936. II. Besonderer Teil. Berlin 1933.

Englert: Die bayerische Bauordnung nebst den einschlägigen reichs- und landesrechtlichen Bestimmungen, 8. Aufl., neu bearbeitet von Schmitt u. Mang. München 1938.

Fischer: Baupolizei; in: Illing-Kautz: Handbuch für Verwaltung und Wirtschaft im Reich und in Preußen. Bd. II. S. 375 ff. 11. Aufl. Berlin 1932.

Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 8. Aufl. Tübingen 1928

Hamel: Wesen und Rechtsgrundlagen der Polizei im nationalsozialistischen Staat; in: Deutsches Verwaltungsrecht, herausg. v. Frank, S. 381 ff. München 1937.

Hatschek: Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts. Herausg. v. Kurtzig. 7. u. 8. Aufl. Leipzig 1931 mit Nachtrag von Kurtzig. Leipzig 1932.

Heine: Die preußischen Baupolizeigesetze nebst den sonstigen einschlägigen Reichs- und Landesgesetzen. Berlin — Leipzig 1928.

Jacobi: Die Rechtsverordnungen (§ 77); die Verwaltungsverordnungen (§ 78); in: Handbuch des deutschen Staatsrechts. Herausg. v. Anschütz und Thoma. 2. Bd. S. 236 ff. Tübingen 1932.

Jellinek: Verwaltungsrecht. 3. Aufl. Berlin 1931. (J.)

Kayser: Die baupolizeilichen Vorschriften des Deutschen Reiches und Preußens. München u. Berlin 1938.

Kersten: Baupolizei und Wegerecht; in: v. Brauchitsch: Die preußischen Verwaltungsgesetze, 22. Aufl. II. Bd. 2. Halbb. S. 489 ff., neu bearbeitet von Froelich. Berlin 1932.

Kitzinger: Artikel 142. Satz 1: Die Freiheit der Wissenschaft und der Kunst; in: Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, herausg. von Nipperdey. II. Bd. S. 449 ff. Berlin 1930.

Koettgen: Deutsche Verwaltung. Berlin 1937.

Laforet: Deutsches Verwaltungsrecht. München u. Leipzig 1937.

Mahly: Baupolizei. 2. Aufl. Berlin 1937.

Maunz: Verwaltung. Hamburg 1937.

Mayer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht. 3. Aufl. München u. Leipzig 1934.

Mölders u. Burmann: Das gesamte Boden- und Baurecht. Ergänzbare Sammlung. Berlin 1937.

Münchgesang: Das Bauwesen. — Staatsbauverwaltung — Baurecht — Baupolizei. Berlin 1904.

Pfundtner-Neubert: Das neue deutsche Reichsrecht. Ergänzbare Sammlung. Berlin 1933 ff.

Saß: Jahrbuch der Entscheidungen für Bau- und Grundstücksrecht. (Reich und Länder) 1937. München — Berlin — Leipzig 1937.

Schleicher-Reymann: Recht der Luftfahrt. Kommentar zur deutschen Luftfahrtgesetzgebung. 2. erweiterte Auflage. Berlin 1937.

Schoen: Deutsches Verwaltungsrecht. Allgemeine Lehren und Organisation; in: Encyklopädie der Rechtswissenschaften. Herausg. v. Kohler. 4. Bd. S. 193 ff. Berlin u. München-Leipzig 1914.

Schrieber: Das Recht der Reichskulturkammer. Berlin 1935 ff.

Stölzel: Wohnungsgesetzgebung für Preußen. Das Wohnungsgesetz mit den ergänzenden Bestimmungen und das Wohnungsnotrecht. 2. Aufl. Berlin 1920.

v. Strauß, Torney und Saß: Straßen- und Baufluchtengesetz vom 2. 7. 1875. 7. Aufl. unter Berücksichtigung des Wohnungsgesetzes. Berlin und Leipzig 1934.

Thoma: Der Polizeibefehl im badischen Recht. Tübingen 1906.

Thoma: Die juristische Bedeutung der grundrechtlichen Sätze der deutschen Reichsverfassung im allgemeinen; in: Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung. Herausg. v. Nipperdey. I. Bd. S. 1—54. Berlin 1929.

Thoma: Die Funktionen der Staatsgewalt: Grundbegriffe und Grundsätze (§ 71; S. 108 ff.); Der Vorbehalt der Legislative und das Prinzip der Gesetzmäßigkeit (§ 76; S. 221 ff.); in: Handbuch des deutschen Staatsrechts. Herausg. v. Anschütz und Thoma. 2. Bd. Tübingen 1932.

Vesper: Baurechtliche Zeitfragen; in: Schulungsvorträge, gehalten auf der fachwissenschaftlichen Schulungs- und Arbeitstagung am 25. 1. 1936. Herausg. von W. Frank. Berlin 1936.

Waldecker: Das neue preußische Polizeirecht. Berlin 1932.
Werner-Meier-Enskat: Regelung und Förderung des Wohnungsbaues. Gesetze, Verordnungen und Erlasse. Berlin 1937.

Zeitschriften:

Bauamt und Gemeindebau.
Blätter der Zentralleitung für Wohltätigkeit in Württemberg, Stuttgart.
Deutsche Juristenzeitung.
Deutsches Wohnungsarchiv.
Juristische Wochenschrift.
Die Polizei.
Reichsverwaltungsblatt.
Zeitschrift der Akademie für deutsches Recht.
Zeitschrift für die gesamten Staatswissenschaften.
Zeitschrift für Wohnungswesen.
Zentralblatt der Bauverwaltung.

Lebenslauf

Am 19. April 1915 wurde ich, Otto Heinrich Ludwig Messer zu Neumünster (Holst.) als Sohn des praktischen Arztes Dr. med. Hans Messer und seiner Ehefrau Dora geb. Heesch geboren. Ich bin evangelisch-lutherischer Konfession. Nach einem neunjährigen Besuch des Gymnasiums der Holstenschule in Neumünster bestand ich am 28. Februar 1933 an dieser Anstalt die Reifeprüfung. Ich studierte sodann Rechtswissenschaft, und zwar vom Sommersemester 1933 bis zum Sommersemester 1934 an der Universität Heidelberg, im Wintersemester 1934/35 an der Universität Lausanne (Schweiz) und, nachdem ich im Sommer 1935 meiner Arbeitsdienstpflicht genügt hatte, vom Wintersemester 1935/36 bis zum Wintersemester 1936/37 an der Universität Bonn. Am 15. Oktober 1937 bestand ich am Oberlandesgericht Köln die erste juristische Staatsprüfung mit dem Prädikat gut. Seit dem 1. Dezember 1937 befinde ich mich im Vorbereitungsdienst im Oberlandesgerichtsbezirk Kiel. Am 20. Dezember 1938 bestand ich gleichfalls mit dem Prädikat gut die mündliche Doktorprüfung an der Universität Bonn.

Für die Stellung des Themas und die Beaufsichtigung der Ausarbeitung dieser Abhandlung bin ich Herrn Geheimrat Professor Dr. Thoma zu ganz besonderem Dank verpflichtet.